Advies

Meer kansen voor kwetsbare jongeren



Meer kansen voor kwetsbare jongeren

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

Advies *Meer kansen voor kwetsbare jongeren*, uitgebracht aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20130247/1047, december 2013

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2013.
ISBN 978-94-6121-039-5

Bestellingen van publicaties:
Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:
www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:
www.balyon.com

Drukwerk:
DeltaHage grafische dienstverlening

ONDERWIJSRAAD

Aan de Staatssecretaris van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer drs. S. Dekker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk	Contactpersoon	Plaats/datum
20130247/1047		Den Haag, 12 december 2013
Uw kenmerk	Doorkiesnummer	Onderwerp
		Advies *Meer kansen voor kwetsbare jongeren*

Mijnheer de Staatssecretaris,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u zijn advies *Meer kansen voor kwetsbare jongeren* aan. In dit advies geeft de Onderwijsraad antwoord op de vraag hoe kwetsbare jongeren voorbereid kunnen worden op een zelfstandige en waardevolle positie op de arbeidsmarkt en in de samenleving.

Het bestaande stelsel helpt veel leerlingen aan een startkwalificatie. Toch blijft er een groep jongeren over die de school voortijdig verlaat. Deze groep dreigt te groeien doordat de samenleving en de arbeidsmarkt steeds complexer worden en de eisen die worden gesteld aan een startkwalificatie navenant toenemen.

In dit advies pleit de raad daarom voor het uitwerken van alternatieven voor de startkwalificatie in de vorm van een extra uitstroomprofiel binnen de entreeopleiding én voor meer flexibiliteit in het stelsel. De eerste aanbeveling is gericht op de groep jongeren die niet in staat is een startkwalificatie te halen. De kans is groot dat zij tussen wal en schip vallen, omdat er geen duidelijk alternatief is om een diploma te halen na een negatief studieadvies in de entreeopleiding. Een uitstroomprofiel in de entreeopleiding dat jongeren voorbereidt op de arbeidsmarkt kan dit voorkomen. Voor de jongeren die wel in staat zijn een startkwalificatie te halen, maar niet op de standaard manier en niet binnen de standaard termijn, verdient het aanbeveling meer flexibele routes mogelijk te maken.

De raad hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan het vergroten van de kansen van kwetsbare jongeren.

Met beleefde groet,

Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter

Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoud

Samenvatting **7**

1 Inleiding: minimale bagage nodig voor werk en samenleving **9**
1.1 Aanleiding: nog steeds jongeren zonder startkwalificatie 9
1.2 Adviesvraag: hoe zijn kwetsbare jongeren voor te bereiden op werk en samenleving? 10

2 Advies: creëer alternatieven voor jongeren die nu geen startkwalificatie halen **12**
2.1 Schooluitval is gehalveerd, maar blijft nu stabiel 12
2.2 Voor sommige leerlingen is de startkwalificatie (nu) niet haalbaar 18
2.3 De groep zonder startkwalificatie dreigt te groeien 19

3 Aanbeveling 1: geef de entreeopleiding twee uitstroomprofielen **21**
3.1 Vervang het bindend studieadvies door een stevige intake 22
3.2 Stel in het nieuwe uitstroomprofiel leren op de werkplek centraal 23
3.3 Stel als voorwaarde: voldoende regionale ondersteuning en begeleiding 24
3.4 Zorg voor ruimere regels, goede taakverdeling en prestatieafspraken 26

4 Aanbeveling 2: zorg voor meer flexibiliteit op stelselniveau **28**
4.1 Formaliseer het verlengde vmbo als alternatieve route 28
4.2 Start schakelklassen waarin uitvallers zich oriënteren op andere opleidingen 30
4.3 Hanteer een overgangsperiode voor de invoering van de streefniveaus voor taal en rekenen 30
4.4 Voorkom ongunstige neveneffecten in bekostiging en toezicht 32

Afkortingen **34**

Literatuur **35**

Geraadpleegde deskundigen **37**

Bijlagen
Bijlage 1: Adviesvraag 39
Bijlage 2: Aantal leerlingen aan de basis van de beroepskolom 43
Bijlage 3: Doorstroomgegevens van leerlingen aan de basis van de beroepskolom 45

Samenvatting

Het bestaande stelsel helpt veel leerlingen aan een startkwalificatie: een diploma op ten minste mbo niveau 2. Deze startkwalificatie garandeert een minimale bagage aan kennis en vaardigheden die nodig zijn om zelfstandig te kunnen functioneren op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Taal- en rekenvaardigheden maken er deel van uit. Doordat de samenleving en arbeidsmarkt steeds complexer worden, neemt het belang van een opleiding toe en stijgen de eisen die aan een startkwalificatie worden gesteld. Mede hierdoor dreigt de groep leerlingen die de startkwalificatie niet haalt, te groeien.

Dit advies richt zich op de vraag hoe kwetsbare jongeren voorbereid kunnen worden op een zelfstandige en waardevolle positie op de arbeidsmarkt en in de samenleving. De raad constateert dat de groep jongeren die nu uitvalt, zeer divers is. Hij pleit daarom voor het uitwerken van alternatieven voor de startkwalificatie én voor meer flexibiliteit in het stelsel, zodat alternatieve routes naar het diploma mogelijk zijn.

Aanbeveling 1: Geef de entreeopleiding twee uitstroomprofielen

Sommige jongeren zijn niet in staat een startkwalificatie te halen. De invoering van het bindend studieadvies in het laagste niveau van het mbo, de entreeopleiding, vormt een extra hobbel. Bij een negatief advies zijn er voor deze jongeren nauwelijks alternatieven om een diploma te behalen. De kans is groot dat zij tussen wal en schip raken. Het vasthouden aan de startkwalificatie is voor deze groep demotiverend en legt meer nadruk op wat zij niet kunnen, dan op wat zij wel kunnen. De raad pleit daarom voor een tweede uitstroomprofiel in de entreeopleiding dat jongeren toeleidt naar de arbeidsmarkt. Een intakeprocedure bij aanvang van de opleiding moet zorgen voor toelating tot dit traject. In dit extra uitstroomprofiel staat leren op de werkplek centraal, onder goede begeleiding. Jongeren krijgen zo beroepsvaardigheden aangeleerd. Daarnaast krijgen ze taal en rekenen, maar toegepast op het werk dat ze doen. De raad formuleert verder enkele randvoorwaarden voor dit extra uitstroomprofiel: ruimere regelgeving, goede taakverdeling tussen betrokken instellingen en het maken van prestatieafspraken.

Aanbeveling 2: Zorg voor meer flexibiliteit op stelselniveau

Andere jongeren zijn wel in staat een startkwalificatie te halen, maar niet op de standaard manier en niet binnen de standaard termijn. Door meer flexibele routes aan te bieden naar de startkwalificatie, kan de uitval van deze groep beperkt worden: een deel van deze jongeren kan het minimumniveau alsnog halen. De raad pleit voor het formaliseren van het verlengd vmbo, naast de reguliere route naar de startkwalificatie. Hij adviseert ook een schakelprogramma te organiseren voor leerlingen die uitvallen in mbo 2. Daarnaast kan een overgangsperiode voor de invoering van de streefniveaus taal en rekenen aan de basis van de beroepskolom ervoor zorgen dat niet onnodig veel jongeren zullen uitvallen. Tot slot adviseert de raad om knelpunten in de bekostigingssystematiek en het toezicht (die vooral kwetsbare jongeren treffen) weg te nemen.

Een startkwalificatie is van groot belang voor de zelfredzaamheid van jongeren. Door hogere eisen wordt het voor kwetsbare jongeren echter moeilijker om deze minimale basis te verwerven. Dit advies richt zich op de vraag hoe ook deze jongeren voorbereid kunnen worden op een zelfstandige en waardevolle positie op de arbeidsmarkt en in de samenleving.

1 Inleiding: minimale bagage nodig voor werk en samenleving

1.1 Aanleiding: nog steeds jongeren zonder startkwalificatie

In de afgelopen decennia is het gemiddelde opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking snel gestegen. Was een halve eeuw geleden het overgrote deel van de Nederlandse bevolking nog laagopgeleid, inmiddels volgt landelijk 44% van de middelbare scholieren een havo- of vwo-opleiding, die in principe toegang geeft tot het hoger onderwijs. Ruim de helft van de leerlingen volgt een vmbo- opleiding (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) of gaat naar het speciaal onderwijs of het praktijkonderwijs.[1] Nederland heeft zich de afgelopen decennia ontwikkeld tot een kenniseconomie met de nadruk op dienstverlening en innovatie. Samenleving en arbeidsmarkt zijn steeds complexer en gedifferentieerder geworden.[2] De voortschrijdende internationalisering en globalisering spelen hierin een belangrijke rol, evenals ontwikkelingen op het gebied van informatisering en digitalisering.

Steeds hogere eisen aan opleiding en werkervaring
Eenvoudig werk is steeds ingewikkelder geworden. De eisen aan de opleiding en werkervaring van burgers veranderen.[3] Mensen moeten over meer en andere kennis en vaardigheden beschikken dan vroeger. In het verleden verwachtten werkgevers specifieke praktische en technische vaardigheden, tegenwoordig moeten werknemers ook beschikken over sociale en communicatieve capaciteiten, kritisch denkvermogen en het vermogen om zelfstandig problemen op te lossen.[4] Hoger opgeleiden zijn over het algemeen beter toegerust om zich aan deze veranderende omstandigheden en eisen aan te passen dan lager opgeleiden. In het advies *Over de drempel van postinitieel leren* (2012) heeft de raad eerder geconstateerd dat juist lager opgeleiden deze competenties missen en ook niet gemakkelijk meer verwerven tijdens hun verdere levensloop, waardoor hun positie nog kwetsbaarder wordt.

1 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013a.
2 Josten, Vlasblom & De Voogd-Hamelink, 2012; Onderwijsraad, 2011.
3 Green, 2009.
4 Voogt & Roblin, 2010; Onderwijsraad, 2013; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013.

Kunnen lezen en rekenen voor eenvoudig werk
Onderzoek naar de vereiste vaardigheden van Britse werknemers onderschrijft het belang van sociale competenties én dat van geletterdheid en gecijferdheid.[5] Er blijkt uit dat het percentage werknemers dat voor het werk nooit hoeft te schrijven, gedaald is van 13% in 1997 naar 8% in 2006. Het percentage dat niet hoeft te rekenen daalde van 18% naar 14%. Bovendien wordt het eenvoudige werk, zeker in tijden van economische crisis, verplaatst naar het buitenland, omdat daar goedkopere arbeidskrachten gevonden kunnen worden.

Startkwalificatie van groot belang voor een zelfstandige positie in de maatschappij
Het onderwijs is een belangrijke plek om de kennis te verwerven en de vaardigheden aan te leren, die nodig zijn voor zelfredzaamheid op de arbeidsmarkt en in de samenleving. De raad vindt het belangrijk dat zo veel mogelijk mensen een minimale opleidingsbasis krijgen.[6] De overheid heeft hier de afgelopen jaren sterk op ingezet via beleidsmaatregelen die het voortijdig schoolverlaten hebben teruggedrongen en die jongeren verplichten een minimum opleidingsniveau te halen. Sinds de invoering van de kwalificatieplicht in 2007 moeten jongeren ten minste een diploma halen op mbo niveau 2 (middelbaar beroepsonderwijs). Deze zogenoemde startkwalificatie garandeert een minimale bagage aan kennis en vaardigheden waarmee iemand zelfstandig kan functioneren op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Het gaat om taal- en rekenvaardigheden, nodig om bijvoorbeeld formulieren te lezen en in te vullen, en te kunnen afrekenen in winkels. Daarnaast gaat het om praktische basiskennis, -vaardigheden en -houdingen die nodig zijn om een vak uit te oefenen. Wie bij het verstrijken van de leerplicht (zestien jaar) de startkwalificatie nog niet heeft gehaald, moet tot de leeftijd van achttien jaar onderwijs blijven volgen.[7] Wie de opleiding verlaat vóórdat een diploma op mbo niveau 2 is gehaald, is een voortijdig schoolverlater.

Jongeren die de startkwalificatie niet behalen, lopen een grotere kans dan anderen om de aansluiting met de veranderende samenleving te missen. Zeker in ongunstige economische omstandigheden is het moeilijk aan werk te komen (en te blijven) zonder dit minimale diploma. Ondanks de voortdurende (en grotendeels succesvolle) inspanningen om voortijdig schoolverlaten terug te dringen, blijft er een groep jongeren over die uitvalt en geen startkwalificatie behaalt.[8] In het schooljaar 2011-2012 ging het om 36.245 jongeren.[9]

1.2 Adviesvraag: hoe zijn kwetsbare jongeren voor te bereiden op werk en samenleving?

Het risico bestaat dat een groep jongeren niet meer aan de eisen van de moderne samenleving kan voldoen. Het is van belang dat er voor deze jongeren toegankelijke opleidingsmogelijkheden blijven, zodat ook zij in staat worden gesteld om actief te blijven participeren op de arbeidsmarkt en in de samenleving. De vraag die aan dit advies ten grondslag ligt, luidt dan ook:

5 Green, 2009.
6 Onderwijsraad, 2011.
7 Leerplicht geldt voor kinderen van vijf tot en met zestien jaar, vanaf de eerste dag van de maand nadat een kind vijf jaar wordt tot het einde van het schooljaar waarin het zestien jaar is geworden, of aan het einde van het twaalfde schooljaar. De basisschoolperiode telt mee voor acht jaar, ook als de leerling hier in werkelijkheid korter over gedaan heeft.
8 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2013.
9 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013a.

Adviesvraag
Hoe kan het onderwijs jongeren in een kwetsbare positie voorbereiden op een zelfstandige en waardevolle plaats op de arbeidsmarkt en in de samenleving?

Advies richt zich op de basis van de beroepskolom
Dit advies richt zich op het voortgezet onderwijs – tot het niveau van de startkwalificatie (mbo 2). Schooluitval komt namelijk het meeste voor aan de basis van de beroepskolom: het voortgezet speciaal onderwijs, de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen in het vmbo en mbo niveau 1 (toekomstige entreeopleiding) en 2 (zie kader). Overige voortijdige schoolverlaters worden buiten beschouwing gelaten, omdat zij een kleine groep vormen die meestal alsnog zelf weer terugkeert naar de schoolbanken.

Beantwoording van de adviesvraag
Ter voorbereiding op dit advies heeft uitgebreid literatuuronderzoek plaatsgevonden. Daarbij zijn ook adviezen betrokken van andere adviesraden (SER, WRR en RMO). Er zijn drie panelbijeenkomsten gehouden met organisaties die zich richten op onderwijs aan kwetsbare jongeren. Voorts is er een werkbezoek afgelegd aan een wijkschool in Rotterdam. Tijdens dat werkbezoek is ook gesproken met mensen die allerlei voorzieningen ontwikkelen in de regio om de gevarieerde groep aan de basis van de beroepskolom te ondersteunen door alternatieve opleidingsroutes te bieden. Tot slot hebben diverse individuele consultaties met deskundigen plaatsgevonden. Een overzicht van de deelnemers aan de panelbijeenkomsten en van de geraadpleegde deskundigen en literatuur is te vinden achter in dit advies.

Ondanks het huidige beleid om schooluitval tegen te gaan, is er een groep jongeren die de school voortijdig verlaat. De raad signaleert het risico dat deze groep in de nabije toekomst zal groeien. Hij pleit daarom voor het uitwerken van alternatieven voor de startkwalificatie en voor meer flexibiliteit in het stelsel, zodat alternatieve routes naar het diploma mogelijk zijn.

2 Advies: creëer alternatieven voor jongeren die nu geen startkwalificatie halen

De Onderwijsraad ziet de startkwalificatie als een belangrijke verworvenheid in het Nederlandse opleidingssysteem. Het minimale diploma bereidt jongeren goed voor op deelname aan de samenleving en op het verwerven van een plaats op de arbeidsmarkt. De raad pleit voor handhaving van het streven om zo veel mogelijk jongeren deze kwalificatie te laten behalen. Overheidsmaatregelen die dit moeten bewerkstelligen, hebben effect gehad. Steeds meer jongeren hebben de kwalificatie gehaald.

Niettemin constateert de raad dat er méér nodig is. De grenzen van het huidige beleid om schooluitval tegen te gaan, komen in zicht. De cijfers laten zien dat er een harde kern van jongeren overblijft, op wie de maatregelen geen vat hebben. Deze leerlingen behalen, ondanks alle inzet, de startkwalificatie niet, althans niet via de reguliere route.

De raad pleit ervoor om de aandacht óók te richten op deze groep. De omvang van de groep is nu stabiel, maar zal in de toekomst – onder andere door steeds hogere eisen aan leerlingen – waarschijnlijk toenemen. Het is zaak de jongeren om wie het gaat niet uit het oog te verliezen. Ook voor hen is actieve participatie op de arbeidsmarkt en in de samenleving van groot belang. Dit voorkomt sociale uitsluiting. Als iemand in staat is om zelfstandig een baan te verwerven en zo onafhankelijk een eigen inkomen te genereren, draagt dit bij aan het gevoel van eigenwaarde. Het scheelt ook aanzienlijk in het beroep op sociale voorzieningen dat mensen doen die zo'n positie niet verwerven.[10] De raad pleit voor het uitwerken van alternatieven voor de startkwalificatie én voor meer flexibiliteit in het stelsel, zodat alternatieve routes naar het diploma mogelijk zijn.

2.1 Schooluitval is gehalveerd, maar blijft nu stabiel

In tien jaar tijd is de schooluitval gehalveerd. Verliet in 2000 15,4% van de jongeren de school voortijdig, in 2012 was dat nog 8,8%. In vergelijking met andere Europese landen doet

10 Van der Steeg & Webbink, 2006.

Nederland het in dit opzicht goed.[11] Het gemiddelde uitvalpercentage in de Europese Unie daalde van 17,6% (2000) naar 12,8% (2012). Er valt nog steeds winst te behalen op dit punt, maar minder eenvoudig dan tien jaar geleden, zo blijkt uit de cijfers. Het aantal schooluitvallers lijkt zich te stabiliseren.

Tabel 1: Aantallen en percentages voortijdige schoolverlaters

	2002	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Aantal	71.000	58.600	52.700	50.900	46.800	41.800[12]	39.900	38.600
Percentage	5,5	4,6	4,0	3,9	3,6	3,2	3,0	2,9

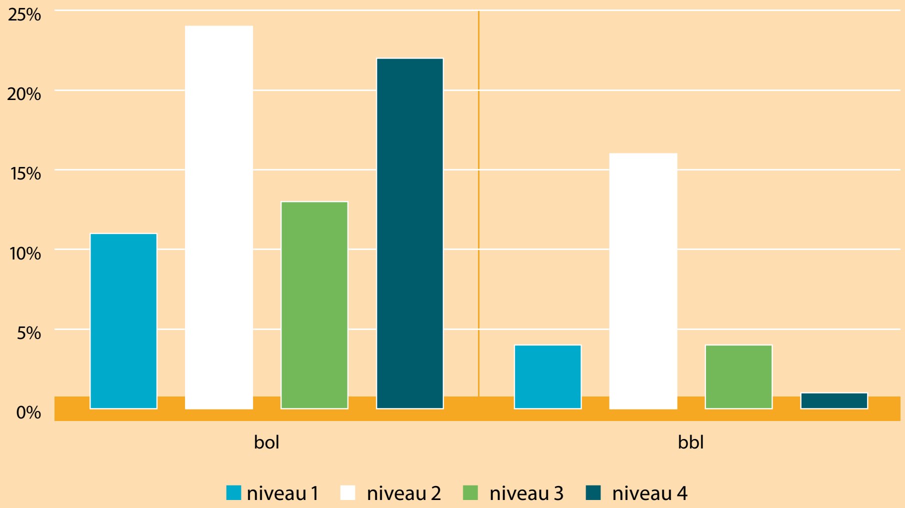
Bron: DUO

In het schooljaar 2005-2006 verlieten nog 52.681 leerlingen de schoolbanken zonder diploma, in 2011-2012 is dit aantal gedaald naar 36.245 (voorlopige cijfers). De grootste afname is behaald bij jongeren onder de 18 jaar, waardoor in 2011-2012 meer dan 80% van de voortijdige schoolverlaters 18 jaar en ouder is.[13] Bij deze cijfers moeten twee kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats gaat het hier om 'nieuwe' schoolverlaters. In de tweede plaats worden mensen van 23 jaar en ouder niet meegenomen in de cijfers van het ministerie, waardoor de cijfers een vertekend beeld kunnen geven. Het aantal mensen van boven de 23 dat de school zonder startkwalificatie verlaat, is sinds 2005 namelijk toegenomen; van krap 21.000 naar ruim 23.000 in 2013.[14]

Schooluitval het grootste aan de basis van de beroepskolom
Uit bijlage 2 blijkt dat de leerlingenaantallen in de meeste onderwijsvormen aan de basis van de beroepskolom ongeveer 3 tot 5% van de totalen vormen. Alleen voor mbo niveau 2 ligt het percentage beduidend hoger met 22%. Schooluitval doet zich vooral voor in de basisberoepsgerichte leerweg. Hier is het risico van uitval ongeveer drie keer zo groot als gemiddeld.[15] Een lwoo-indicatie (leerwegondersteunend onderwijs) blijkt vooral in de eerste jaren van het vmbo een bijkomende risicofactor (in 2010 betrof dit 60% van de leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg).[16] Voortijdige schooluitval is ook een probleem in het mbo, en dan met name op niveau 1. In 2012 viel binnen de beroepsopleidende leerweg 34% van de leerlingen op niveau 1 uit en binnen de beroepsbegeleidende leerweg 45%.[17] Verder is er relatief veel uitval in mbo 2 en 4. In figuur 1 lijkt de uitval in deze opleidingen zelfs groter, maar dit komt omdat mbo 1 relatief weinig leerlingen telt. Percentueel is de uitval in mbo 1 groter dan in andere opleidingen.

11 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012a.
12 In dit jaar is het onderwijsnummer ingevoerd in het voortgezet speciaal onderwijs. Vanaf dat moment was het mogelijk te bepalen hoeveel leerlingen doorstroomden naar het speciaal onderwijs. Tot dan werd het aantal voortijdig schoolverlaters standaard gecorrigeerd met 1.800.
13 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013b.
14 CBS statline, 24 juni 2013.
15 Herweijer, 2008.
16 Herweijer, 2008.
17 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013b.

Figuur 1: Herkomst voortijdige schoolverlaters mbo t/m 22 jaar
Percentage ten opzichte van het totaal aantal voortijdige schoolverlaters mbo, 27.000 in 2011-2012



Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013a.

Verschillende redenen om de school voortijdig te verlaten
Leerlingen halen om uiteenlopende redenen geen startkwalificatie. Bij sommige leerlingen begrenzen beperkte cognitieve capaciteiten het opleidingsniveau. Dit is vooral bij leerlingen in het praktijkonderwijs het geval. Bij anderen is het afronden van een opleiding moeilijk of zelfs onmogelijk door bijvoorbeeld fysieke of psychische gezondheidsklachten of verslavingen.[18] Ruim een op de zes leerlingen noemt (psychische) gezondheidsklachten als reden om de school voortijdig te verlaten. Dit geldt meer voor vmbo'ers (27%) dan voor mbo'ers (niveau 1 en 2: 15%; niveau 3 en 4: 16%). Daarnaast vormen zelfoverschatting, beperkte zelfregulerende vaardigheden en problemen met gezag een risico voor het succesvol afronden van een opleiding. Door zelfoverschatting kan een verschil ontstaan tussen het niveau dat leerlingen aan kunnen en het niveau waarop leerlingen willen beginnen. Onrealistische verwachtingen en motivatieproblemen zorgen er dan voor dat leerlingen uitvallen. Beperkte zelfregulatie en gezagsproblemen uiten zich onder meer in het zich niet houden aan afspraken en regels op school en op de stageplek. Ook dit leidt ertoe dat leerlingen de opleiding voortijdig moeten verlaten.[19]

Daarnaast zijn er leerlingen die door te weinig ondersteuning en stimulering van het thuisfront niet in staat zijn een opleiding succesvol af te ronden. Ze voelen zich genoodzaakt om een inkomen te genereren voor hun ouders of voor hun eigen gezin[20] en/of hebben tijdens de opleiding werk gevonden. Vooral mbo'ers verlaten de school voortijdig om te gaan werken.

18 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2013.
19 Francissen, Cohen & Bosveld, 2011.
20 Een deel van deze groep heeft zelf kinderen.

Naast de (thuis)situatie van de leerling speelt ook de opleiding zelf een rol bij voortijdig schoolverlaten. Leerlingen zelf noemen schoolgerelateerde oorzaken het meest (45%).[21] Ze geven redenen op als: "de opleiding was inhoudelijk (toch) niet wat ik wilde", "de opleiding was slecht georganiseerd" en "de opleiding was te moeilijk". Voortijdige schoolverlaters uit het mbo noemden deze schoolgerelateerde oorzaken het vaakst.

Een complicerende factor is dat leerlingen aan de basis van de beroepskolom vaak meerdere problemen tegelijk ervaren. Jongeren waarbij sprake is van 'multi-problematiek' worden ook wel de overbelasten genoemd.[22] De WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) onderscheidt deze groep van twee andere typen (potentiële) uitvallers: opstappers en niet-kunners. Deze laten zich respectievelijk omschrijven als jongeren die een bewuste keuze maken de school voortijdig te verlaten zonder dat er sprake is van een probleemgeschiedenis, en jongeren die te weinig capaciteiten en leervermogen of een te ernstig gedragsprobleem hebben om hun opleiding met succes af te ronden.[23] De overheid heeft bijna dezelfde groepen beschreven in een beleidsnota (1993), waar zij spreekt over: arbeidsmarktgerichte schoolverlaters, moeilijk lerende schoolverlaters en de 'moeilijk grijpbare' schoolverlaters.[24]

De grens tussen de verschillende categorieën is niet altijd scherp te trekken. Er is eerder sprake van een continuüm waarbij de ernst van de problematiek en de onderliggende oorzaken variëren. Wat uiteindelijk maakt dat leerlingen met één of meerdere problemen voortijdig de school verlaten, wordt in hoge mate bepaald door een samenspel van factoren die een negatieve invloed hebben op de voortzetting van de opleiding.

Uitval succesvol teruggedrongen door meer maatwerk en betere onderwijskwaliteit
Bij het streven om zo veel mogelijk jongeren een startkwalificatie te laten behalen, heeft het overheidsbeleid zich onder andere gericht op het verbeteren van de onderwijskwaliteit aan de basis van de beroepskolom. Om zo veel mogelijk tegemoet te komen aan de mogelijkheden en beperkingen van leerlingen en de aansluiting met de arbeidsmarkt en de samenleving te vergroten, zijn door de overheid en opleidingen verschillende maatregelen genomen en initiatieven ontwikkeld. Een overzicht van de ontwikkelingen in het onderwijs aan de basis van de beroepskolom is opgenomen in het onderstaande kader.

De basis van de beroepskolom bestaat uit een zeer diverse groep jongeren, maar ze hebben een aantal zaken gemeen. Ze leren door te doen, hebben relatief vaak concentratieproblemen, moeite met het plannen en combineren van taken, zijn snel afgeleid,[25] en ook speelt gebrek aan motivatie vaak een rol.[26] Leerlingen zijn zich bewust van de lage status van hun opleiding en van de relatief beperkte toekomstperspectieven,[27] en voor de meesten is een vertrouwensband met één volwassen begeleider van groot belang.[28] Uiteraard zijn er ook verschillen tussen leerlingen. Zoals gezegd is er een grote variëteit in cognitieve capaciteiten en fysieke of psychische gezondheidsklachten. Bovendien kunnen er zeer diverse problemen spelen in de thuissituatie van de leerlingen. Vaak ervaren de leerlingen meerdere van deze complicerende factoren tegelijk.

21 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2012.
22 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2009.
23 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2009.
24 Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen, 1993.
25 Groeneveld, Benschop & Olvers, 2010.
26 Francissen, Cohen & Bosveld, 2011; Elffers, 2011.
27 Van den Bulk, 2011.
28 Oberon, 2008; Francissen, Cohen & Bosveld, 2011; Sociaal-Economische Raad, 2007.

Een goede afstemming van het onderwijs op de behoeften van de leerlingen is cruciaal om uitval tegen te gaan. Dit vraagt om een specifieke inrichting van het onderwijs en een specifieke aanpak door leraren. Door de concentratie- en motivatieproblemen is bijvoorbeeld de behoefte aan structuur en instructie vaak groot. De leerlingen hebben duidelijke uitleg en een duidelijke opdracht nodig. Daarnaast is aansprekend en beroepsgericht onderwijs voor praktisch ingestelde leerlingen noodzakelijk, evenals een goede begeleiding bij de overstap naar de arbeidsmarkt.[29] Onderwijs dat is losgemaakt van de praktijk – bijvoorbeeld in taal en rekenen – kan demotiverend werken. Dan komt de focus te liggen op wat jongeren niet kunnen en is er minder aandacht en waardering voor wat ze wel kunnen.

Ontwikkelingen aan de basis van de beroepskolom

Voortgezet speciaal onderwijs: drie uitstroomprofielen

Sinds 2012 hanteert het (voortgezet) speciaal onderwijs drie uitstroomprofielen: vervolgonderwijs, arbeidsmarkt en dagbesteding. Scholen kunnen hiermee doelgerichter en systematischer toewerken naar een zo passend mogelijk eindresultaat voor hun leerlingen. Dit vergroot de kansen van jongeren met een beperking op maatschappelijke participatie.[30]

Praktijkonderwijs: individuele ontwikkelingsplannen en aansluiting op de arbeidsmarkt

Het praktijkonderwijs bereidt leerlingen die (cognitief) niet in staat zijn om een vmbo-diploma te halen, voor op de arbeidsmarkt. Er is actief gewerkt aan een betere kwaliteit van het competentiegerichte onderwijs op de praktijkscholen. Verder verloopt de overgang van leren naar werken geleidelijker dan voorheen, waardoor het redelijk goed lukt om leerlingen naar een geschikte arbeidsplaats toe te leiden en uitval tegen te gaan. Voorbeelden van initiatieven hieromtrent zijn de duale leertrajecten, het arbeidscollege en Praktijknet.

Vmbo: focus op maatwerk

Het vmbo heeft zich de laatste jaren ontwikkeld tot een onderwijssoort dat als geen ander kan inspelen op verschillende leerstijlen en -behoeftes. Met name de basisberoepsgerichte leerweg kent maatwerk. Zo zijn er verschillende vormen van leer-werktrajecten mogelijk en wordt intensief gewerkt aan een optimale en geleidelijke aansluiting met het mbo. Een voorbeeld is het experiment vmbo-mbo 2 (vm2), waarin leerlingen geen overstap hoeven te maken naar een andere opleiding en de kans op uitval kleiner wordt.[31]

Mbo: verbeterde intake en invoering entreeopleiding

In het mbo worden de entreeopleidingen (voormalig mbo niveau 1) geïntroduceerd voor leerlingen die geen vmbo-diploma hebben. Wie zo'n diploma wel heeft, kan terecht op niveau 2. Doelgroepen worden zo beter afgebakend en krijgen een beter afgestemde onderwijsaanpak en begeleiding (waarin onder andere intaketoetsen en assessments van leerlingen plaatsvinden).[32] Daarnaast zijn veel scholen gaan werken met pluscoaches voor leerlingen met gedragsproblemen. Verder wordt geëxperimenteerd met contextrijke leeromgevingen die dichter bij de beroepspraktijk liggen en die beter passen bij 'doeners'. Voorbeelden zijn werkplekstructuren en de vakschool.

De Inspectie beoordeelt de kwaliteit van het praktijkonderwijs inmiddels als voldoende. Ook het percentage zwakke en zeer zwakke scholen in de basisberoepsgerichte leerweg is het afgelopen jaar afgenomen. Toch kent het voortgezet onderwijs een relatief hoog percentage zwakke en zeer zwakke scholen. In 2012 was nog altijd een op de tien afdelingen in de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo zwak of zeer zwak. De onderwijskwaliteit in het voort-

29 Sociaal-Economische Raad, 2007.

30 *Memorie van toelichting bij wetswijziging ivm de kwaliteit van het speciaal en voortgezet onderwijs* (2011).

31 Bouwmans & Schoonhoven, 2012; Elffers, 2011.

32 Francissen, Cohen & Bosveld, 2011.

gezet speciaal onderwijs en het mbo op niveau 1 en 2 is nog steeds een aandachtspunt. Vooral in de clusters 2 en 4 schiet de kwaliteit tekort: ruim een derde van de scholen in cluster 4 is zwak of zeer zwak. De kwaliteit van de huidige mbo-opleidingen op de verschillende niveaus wisselt sterk van opleiding tot opleiding. In het algemeen gaat de kwaliteit van het mbo er niet op vooruit, het aantal zeer zwakke opleidingen neemt toe.[33]

Lokale aanval op schooluitval had effect
Naast het verbeteren van de onderwijskwaliteit aan de basis van de beroepskolom, is het beleid ook gericht geweest op andere aspecten. Internationaal onderzoek laat zien dat beleidsinitiatieven vooral effectief zijn als deze niet alleen worden gericht op de situatie binnen de school, maar ook op risicofactoren buiten de school. Daarbij gaat het om de achtergrond van leerlingen en om het onderwijssysteem als geheel. Een dergelijke integrale aanpak vraagt om een nauwe samenwerking tussen onderwijs, overheid, zorg en sociale dienstverlening.

Verder is het effectief om maatregelen vroeg in te zetten. Zo is het belangrijk om (vroeg) risicogedrag te identificeren. Indien hierover betrouwbare gegevens beschikbaar worden gesteld aan scholen, kunnen zij hun beleid hierop afstemmen. Het risico op uitval blijkt vooral groot bij overgangen in het stelsel. Extra ondersteuning bij overgangen is daarom wenselijk. Tot slot draagt het betrekken van ouders bij het onderwijs en het faciliteren van positieve relaties tussen leraren en leerlingen en tussen leerlingen onderling bij aan het voorkomen van voortijdig schoolverlaten.[34]

Veel van deze effectieve maatregelen zijn terug te vinden in het Nederlandse beleid. In het kader staan de sleutelelementen van het Nederlandse beleid. Vooral de heldere (landelijke) afspraken tussen ketenpartners over het voorkomen van schoolverzuim hebben effect gehad.

Sleutelelementen uit het Nederlandse beleid[35]

- Adequate, digitale absentieregistratie.
- Langetermijnconvenanten tussen overheid, gemeenten en scholen. Er worden prestatieafspraken gemaakt met scholen over een te behalen vermindering van voortijdig schoolverlaten. Scholen krijgen een financiële bonus wanneer de doelstellingen worden behaald.
- Samenwerking tussen 39 regio's door heel het land om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Beleid wordt lokaal bepaald. De regio's worden gefaciliteerd met financiële middelen. Goede voorbeelden van lokaal beleid worden uitgewisseld.
- Extra faciliteiten voor kwetsbare jongeren: een combinatie van regulier onderwijs met zorg en ondersteuning en beroepsonderwijs als dat nodig is.
- Verbeteringen binnen het mbo door in de eerste jaren de (loopbaan)begeleiding van leerlingen te intensiveren.

Huidige beleid: nog steeds verbetering mogelijk, maar dat is niet genoeg
Er gebeurt veel om leerlingen binnen het onderwijs te houden en ze op die manier zo goed mogelijk voor te bereiden op werk en samenleving. Er wordt hard gewerkt aan kwalitatief goed en aantrekkelijk onderwijs dat inspeelt op de mogelijkheden en interesses van de individuele leerlingen. Bovendien wordt lokaal beleid ontwikkeld om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Het beleid is zinnig en er zijn nog steeds verbeteringen mogelijk, met name als het gaat om de onderwijskwaliteit in het voortgezet speciaal onderwijs en het mbo niveau 1

33 Inspectie van het Onderwijs, 2013.

34 Lyche, 2010.

35 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012a.

en 2. Tegelijkertijd constateert de raad een grens aan de effectiviteit van onderwijsontwikkeling en -beleid. Niet alle leerlingen kunnen naar het niveau van een startkwalificatie worden gebracht – sommige zijn niet in staat aan de eisen te voldoen.

2.2 Voor sommige leerlingen is de startkwalificatie (nu) niet haalbaar

Het is de vraag of de doelstelling van 25.000 schoolverlaters in 2016 gehaald gaat worden. Er lijkt een 'harde kern' van jongeren over te blijven, die door het beleid niet wordt bereikt. Dit betreft jongeren die nu thuis zitten, maar ook jongeren die op dit moment wel werk hebben. Ongeveer 10% van de leerlingen verliet school omdat ze betaald werk hadden gevonden; anderhalf jaar later is ruim een derde daarvan alweer werkloos, waarschijnlijk doordat ze ouder worden en dus 'te duur' zijn voor simpele werkzaamheden.[36]

In dit advies wordt een onderscheid gemaakt tussen twee groepen leerlingen: een groep die niet in staat is een startkwalificatie te halen, en een groep die wel in staat is een startkwalificatie te halen, maar niet via de bestaande reguliere opleidingsroutes en in de tijd die voor de opleiding gegeven wordt.

Zonder startkwalificatie toch een goede voorbereiding op arbeidsmarkt en samenleving
De groep leerlingen die niet in staat is een startkwalificatie te halen, heeft een omvang van ongeveer 12.700 leerlingen per jaar. Deze schatting is gebaseerd op de uitvalcijfers in de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo en die in mbo 1.[37] Deze groep leerlingen heeft tot op heden weinig aandacht gekregen in het beleid. Het beleid was vooral gericht op het *voorkomen* van voortijdig schoolverlaten. Toch kunnen ook jongeren zonder startkwalificatie zich een waardevolle plek op de arbeidsmarkt en in de samenleving verwerven. Eerder lijkt er sprake te zijn van een glijdende schaal voor mensen zonder en met startkwalificatie. Naarmate men meer onderwijs volgt, verbeteren de arbeidsmarktperspectieven. Dit geldt zowel voor het niveau onder als voor het niveau boven de startkwalificatie. Alhoewel de Onderwijsraad pleit voor het behoud van de startkwalificatie (het heeft voor veel leerlingen een positief effect)[38], wil hij in dit advies ook wijzen op alternatieven voor de startkwalificatie (zie hoofdstuk 3).

Door verbeteren toegankelijkheid toch een startkwalificatie
Er is ook een groep leerlingen die nu uitvalt, maar die naar verwachting wel een startkwalificatie kan halen. Van leerlingen die een vmbo-diploma hebben behaald, moet de meerderheid in staat zijn een startkwalificatie te halen. Voor deze groep verdient het aanbeveling de toegankelijkheid van de opleidingen te verbeteren (zie verder hoofdstuk 4).

36 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2012.

37 In 2011-2012 verlieten 8.421 leerlingen het voortgezet onderwijs. Van deze leerlingen was een derde afkomstig uit het vmbo (leerjaar 3 en 4, inclusief gemengde en theoretische leerweg). Dit komt neer op ongeveer 2.800 leerlingen. Verder verlieten in 2011-2012 27.002 leerlingen het mbo. Hiervan was 36,4% afkomstig uit opleidingen op niveau 1. Dit komt neer op 9.900 leerlingen. Totaal komt het dus neer op maximaal 12.700 nieuwe schoolverlaters per jaar. Zie Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013a.

38 Onlangs hield de RMO in het essay getiteld *Klaar voor de start. Overwegingen bij de startkwalificatie* een pleidooi voor de afschaffing van de startkwalificatie in de huidige vorm; Harchaoui, Janssens & Van der Meer, 2013.

2.3 De groep zonder startkwalificatie dreigt te groeien

De raad signaleert het risico dat de groep jongeren die uitvalt in de nabije toekomst zal groeien. Daarmee zal ook de omvang van de harde kern – die niet bereikt wordt door het huidige beleid – toenemen. De raad ziet drie oorzaken hiervoor, die ook op elkaar inspelen: strakkere normen voor taal en rekenen; ongunstige economische ontwikkelingen; en aanpassingen in de zorg- en sociale voorzieningen.

Strakkere normen voor taal en rekenen

Er komen steeds strakkere normen voor taal en rekenen. Onlangs zijn streefniveaus ingevoerd: aan het einde van het vmbo en mbo 1 dienen leerlingen niveau 2F voor taal en rekenen te beheersen. Het onderwijsveld maakt zich grote zorgen over de haalbaarheid van deze niveaus voor veel leerlingen. Meer algemeen vormende vakken maken het onderwijs voor deze leerlingen niet uitdagender, eerder meer belastend. Zeker als het gaat om leerlingen die bewust hebben gekozen voor een opleidingsroute die werken combineert met vooral praktijkvakken op school (beroepsbegeleidende leerweg). Bovendien kan het voornemen om de streefniveaus op relatief korte termijn in te voeren, ertoe leiden dat een aanzienlijk aantal leerlingen dit niveau in elk geval de komende jaren nog niet gaat halen. Als reactie hierop inventariseert het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) ervaringen van scholen met taal- en rekenonderwijs op mbo niveau 1.[39]

Ongunstige economische ontwikkelingen

Door de voortdurende crisis in de eurozone lopen de werkloosheidscijfers op, en die voor de jeugd in het bijzonder. Bovendien treedt er een verdringingseffect op. Bij een tekort aan banen hebben werkgevers een grotere keuze uit potentiële arbeidskrachten en zullen zij geneigd zijn jongeren aan te nemen met een zo hoog mogelijk opleidingsniveau. Werkgevers zullen vaker jongeren aannemen met een mbo 3- of 4-opleiding dan jongeren met een mbo 1- of 2-opleiding. Voor de laatste groep wordt het dus nog moeilijker om werk te vinden.

De economische malaise gaat niet alleen ten koste van arbeidsplaatsen voor schoolverlaters. Ook het vinden van stageplaatsen is moeilijker geworden. Dit vergt vooral in het mbo veel inspanning van de opleidingen en van de leerlingen zelf.[40] Zonder leer-werkplek is het volgen van de beroepsbegeleidende leerweg niet mogelijk. Het kabinet heeft maatregelen aangekondigd om de jeugdwerkloosheid tegen te gaan en besteedt daarbij expliciet aandacht aan de beschikbaarheid van voldoende leer-werkplekken.[41] Samen met de sociale partners zal worden gewerkt aan een sectorale aanpak en ook de arbeidsmarktregio's worden hierin betrokken. Het kabinet heeft opgeroepen in de plannen expliciet aandacht te schenken aan voldoende stageplaatsen en (leer-werk)banen, die onder voorwaarden door middel van cofinanciering (vanuit overheid en bedrijfsleven) ondersteund worden. Gemeenten gaan meer met elkaar, met scholen en met andere instellingen samenwerken om de jeugdwerkloosheid te bestrijden. Concrete voorbeelden van initiatieven op dit vlak zijn de Startersbeurs, het Jongerenloket en jong-oudarrangementen. Ook is een ambassadeur voor de aanpak jeugdwerkloosheid aangesteld die ervoor moet zorgen dat de regionale en sectorale aanpakken goed op elkaar aansluiten als het gaat om vacatures, stageplaatsen en leer-werkbanen.[42]

39 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012a.

40 Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, 2013; *Om subsidie te krijgen, overdrijven werkgevers en mbo stagetekort*, 2012.

41 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013.

42 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2012.

Veranderingen in zorgstructuren en sociale voorzieningen
Er gaan verschillende zaken veranderen in de zorgstructuren rond de basis van de beroepskolom. In het algemeen kan gesteld worden dat de sociale voorzieningen worden afgebouwd. Het wordt dus moeilijker om aanspraak te maken op extra begeleiding of hulpverlening, waardoor meer jongeren moeite zullen hebben zich te redden. Daarnaast krijgen verschillende partijen, vooral de gemeenten, een nieuwe rol met daarbij nieuwe verantwoordelijkheden die vragen om specifieke expertise. Sommige partijen zullen snel in staat zijn om zich de rol en expertise eigen te maken; voor andere partijen zal hier tijd overheen gaan. Hoewel de veronderstelling is dat op termijn de uitval vermindert, zal gedurende de overgangsperiode de uitval waarschijnlijk (tijdelijk) toenemen.

In het nieuwe stelsel voor passend onderwijs verdwijnt de leerlinggebonden financiering. Het budget blijft wel volledig beschikbaar (in tegenstelling tot eerdere voorstellen), maar gaat voortaan rechtstreeks naar de samenwerkende scholen in plaats van naar de individuele scholen. Het nieuwe stelsel gaat in op 1 augustus 2014. Op het eerste gezicht lijkt dit budgetneutraal te gaan. In de praktijk worden echter ambulante begeleiders vanuit het voortgezet speciaal onderwijs ingezet om leerlingen te begeleiden in het middelbaar beroepsonderwijs. Deze mensen worden in het nieuwe stelsel wegbezuinigd. De mbo-sector maakt geen onderdeel uit van het tripartiete akkoord met de bonden en is vooralsnog niet van plan om de ambulante begeleiders in het middelbaar beroepsonderwijs te behouden. De zorg en begeleiding binnen het mbo gaan dus in de toekomst verminderen, wat kan leiden tot meer uitval.

Gemeenten krijgen een belangrijke taak in het passend onderwijs. Op uitvoerend niveau moet het funderend onderwijs een zorgaanbod voor een leerling afstemmen met gemeentes en jeugdzorgaanbieders. Dit geldt natuurlijk alleen als de problematiek de onderwijszorg te boven gaat. Idealiter betekent dit dat onderwijs en gemeenten samen en in samenhang passende onderwijs- , opvoed- en opgroeiondersteuning bieden aan het kind, het gezin en de docenten in de klas. De gemeente kan het zorgplan van de samenwerkingsverbanden bekijken in het licht van de plannen in het bredere (jeugd)zorgdomein. De op handen zijnde Jeugdwet regelt dat de gemeenten vanaf 2015 verantwoordelijk worden voor alle ondersteuning, hulp en zorg aan kinderen, jongeren en opvoeders. Er komen dus meer verantwoordelijkheden bij gemeenten terecht. Er zullen grote verschillen zijn tussen gemeenten voor wat betreft de ervaring en expertise op dit gebied. Dit is een risico voor kwetsbare jongeren.

Daarnaast wordt vanaf 1 januari 2015 de nieuwe Participatiewet ingevoerd. Over de invulling hiervan heeft het kabinet nadere afspraken gemaakt in het sociaal akkoord.[43] In de Participatiewet wordt een aantal wetten samengevoegd: de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en een deel van de Wet wajong (werk- en arbeidsondersteuning jonggehandicapten). De Participatiewet vervangt het voormalige wetsvoorstel Wet werken naar vermogen. De Participatiewet zal onder meer betekenen dat alleen mensen die volledig en duurzaam niet kunnen werken, nog voor de Wet wajong in aanmerking komen. Anderen kunnen naar het Werkbedrijf, dat deze mensen op weg naar werk ondersteunt. De gemeente wordt voor hen verantwoordelijk, zowel wat betreft re-integratie als inkomen (uitkering op bijstandsniveau). De sociale werkvoorziening wordt gesloten voor nieuwe werknemers. Gemeenten krijgen geld om straks 30.000 arbeidsgehandicapten een werkplek te bieden. Door deze inperkingen van sociale voorzieningen zullen meer jongeren zichzelf moeten kunnen redden.

43 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2013.

Ook leerlingen die niet in staat zijn een startkwalificatie te halen, moeten worden voorbereid op de arbeidsmarkt en samenleving. De raad adviseert een tweede uitstroomprofiel toe te voegen aan de entreeopleiding die toeleidt naar de arbeidsmarkt. Hierin staat leren op de werkplek centraal. De raad formuleert tevens randvoorwaarden voor dit extra uitstroomprofiel.

3 Aanbeveling 1: geef de entreeopleiding twee uitstroomprofielen

De groep jongeren die niet in staat is een startkwalificatie te behalen, is (grotendeels) wel in staat om te werken. De raad pleit daarom voor twee uitstroomprofielen in de entreeopleiding. Eén dat leidt naar een mbo 2-opleiding (conform de huidige plannen) en één dat leidt naar de arbeidsmarkt.

Leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs behoren tot de groep jongeren die meestal niet in staat is een startkwalificatie te halen. Voor de meeste leerlingen zijn het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs eindonderwijs: ze stromen door naar de arbeidsmarkt of naar een andere dagbesteding. Leerlingen zijn in het voortgezet speciaal onderwijs of het praktijkonderwijs terechtgekomen omdat ze op of na de basisschool een indicatie krijgen van een Commissie voor de Indicatiestelling of een Regionale Verwijzingscommissie. Er is daarnaast echter een groep leerlingen die niet op de juiste plek terechtkomt. Het gaat daarbij vooral om jongeren die met het voortgezet onderwijs beginnen in het vmbo, maar van wie later blijkt dat zij niet in staat zijn om een startkwalificatie te halen. Er is voor hen geen (logische) weg meer (terug) naar het eindonderwijs. Zij kunnen zonder vmbo-diploma weliswaar terecht op de toekomstige entreeopleiding in het mbo, maar hier krijgen zij na vier maanden een bindend studieadvies (zie kader). Maakt de jongere onvoldoende vordering, dan is dit advies negatief en moet hij de opleiding stoppen. In dat geval is er geen duidelijk alternatief.

De entreeopleiding en het bindend studieadvies
Vanaf 1 augustus 2014 gaat de nieuwe entreeopleiding in het mbo van start (als gevolg van een wetswijziging die doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs moet bewerkstelligen). De opleiding komt in de plaats van de mbo niveau 1-opleiding en de aka-opleiding (arbeidsmarktgekwalificeerd assistent). Er geldt een drempelloze instroom: jongeren die niet meer volledig leerplichtig zijn, kunnen er terecht zonder de eis van een diploma op ten minste vmbo-niveau. Schooluitval wordt zo tegengegaan door een betere voorsortering van de doelgroep, intensivering van het onderwijs en betere individuele begeleiding. De entreeopleiding duurt één jaar en is in principe gericht op doorstroom naar vervolgonderwijs op mbo niveau 2.[44]

44 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013b.

De entreeopleiding kent een bindend studieadvies. Uiterlijk vier maanden na de start van een opleiding zijn scholen verplicht aan studenten een advies af te geven over de voortzetting van de opleiding. Maakt de leerling onvoldoende vordering, dan hebben scholen de mogelijkheid een negatief studieadvies af te geven. De onderwijsovereenkomst wordt ontbonden en de student kan de opleiding niet afmaken. Studenten kunnen zich daarna wel weer inschrijven voor een andere entreeopleiding bij dezelfde instelling, of voor dezelfde entreeopleiding bij een andere instelling. Voor studenten die het niet lukt om een entreeopleiding na twee jaar succesvol af te ronden – de studenten zijn dan inmiddels minimaal achttien jaar oud en daarmee niet meer kwalificatieplichtig – bestaan er geen alternatieven binnen het onderwijs.

De raad verwacht dat door de invoering van het bindend studieadvies in de nieuwe entreeopleiding de groep ongekwalificeerde jongeren zal toenemen. De kans is groot dat leerlingen tussen wal en schip raken. Bovendien kunnen zij door het bindend studieadvies heen en weer worden geslingerd tussen opleidingen en instellingen (of tussen instellingen en gemeenten), omdat ze wel een nieuwe entreeopleiding mogen starten.

De raad pleit daarom voor twee uitstroomprofielen voor de entreeopleiding, in plaats van één. Eén route die voorbereidt op het behalen van een startkwalificatie, en één die toeleidt naar de arbeidsmarkt. Dit laatste uitstroomprofiel zou voorbehouden moeten zijn aan de leerlingen voor wie de startkwalificatie een brug te ver is. Voor deze groep adviseert de raad een diploma aan het einde van het traject waarbij de eisen voor taal en rekenen (2F) worden losgelaten, maar waarbij wel recht wordt gedaan aan de verworven capaciteiten.

3.1 Vervang het bindend studieadvies door een stevige intake

Heel belangrijk bij twee uitstroomprofielen is een goede intakeprocedure bij aanvang van de entreeopleiding. Deze procedure bepaalt of leerlingen passen in het uitstroomprofiel richting startkwalificatie of het uitstroomprofiel richting de arbeidsmarkt. Er zullen strikte toelatingscriteria moeten komen voor de toelating tot het uitstroomprofiel richting de arbeidsmarkt, om te voorkomen dat dit een aantrekkelijke route wordt voor jongeren die wel in staat zijn een startkwalificatie te halen. Het uitstroomprofiel is een relatief dure onderwijsvorm vanwege de begeleiding die rond het traject is georganiseerd (zie de uitwerking in paragrafen 3.2 en 3.3). Dit betekent dat de intake zorgvuldig moet gebeuren en dat alleen de leerlingen die echt niet in staat zijn een startkwalificatie te halen, een plek krijgen in dit uitstroomprofiel. Het middelbaar beroepsonderwijs heeft al enige tijd ervaring opgedaan met intakeprocedures; voor een intake voor de entreeopleiding zijn waarschijnlijk geen grote aanpassingen nodig. De raad pleit ervoor dat scholen jaarlijks de intake evalueren, zodat de plaatsing steeds beter wordt. Met het oog op individuele kenmerken van jongeren of onvoorziene leervorderingen die maken dat het ontwikkelingsperspectief van jongeren verandert, moet het mogelijk kunnen zijn om tussentijds van uitstroomprofiel te veranderen.

Sta verschillende licentiehouders toe

De raad vindt dat zowel roc's en aoc's (regionale opleidingencentra en agrarische opleidingencentra) als instellingen voor praktijkonderwijs licentiehouder moeten kunnen zijn voor de entreeopleiding met twee uitstroomprofielen. De roc's en aoc's hebben vooral ervaring met het onderwijs gericht op de voorbereiding op een startkwalificatie (het ene uitstroomprofiel). Het praktijkonderwijs heeft vooral ervaring met het onderwijs gericht op toeleiding naar de arbeidsmarkt (het andere uitstroomprofiel). Uiteraard moet het ook mogelijk zijn, zoals nu al

op sommige plekken in Nederland gebeurt, om door middel van samenwerking tussen beide soorten onderwijsinstellingen een opleiding te verzorgen.

3.2 Stel in het nieuwe uitstroomprofiel leren op de werkplek centraal

Het extra uitstroomprofiel dat de raad voorstelt, is gericht op het toeleiden van jongeren naar de arbeidsmarkt. Werken op de werkplek – onder begeleiding – staat centraal. Juist deze kwetsbare groep jongeren is gebaat bij een naadloze overgang van school naar werk.[45] Om deze overgang zo soepel mogelijk te laten zijn, zijn verschillende principes belangrijk. Ze worden hieronder uitgewerkt.

Kijk naar wat jongeren wél kunnen en help hen bij het ontwikkelen van een reëel zelfbeeld
De inhoud van het traject is belangrijk. Die moet een beroep doen op de kwaliteiten van de jongeren die benut kunnen worden in het werk. Dit betekent dat het individu centraal staat. Het traject houdt rekening met zijn kwaliteiten en beperkingen, zodat uiteindelijk participatie mogelijk is in een vorm van werk die hierop aansluit.[46] In de eerste fase van de opleiding richt het (onder begeleiding) werken op een echte werkplek zich op loopbaanoriëntatie: welk werk past bij de jongere? Jongeren krijgen zo beter zicht op hun voorkeuren, sterktes en zwaktes en ze ontwikkelen een reëel zelfbeeld. Naast loopbaanoriëntatie is het ontwikkelen van basisvaardigheden een zeer belangrijk aspect van deze opleidingsroute: op tijd komen, sociale en communicatieve vaardigheden, motivatie. Deze groep leerlingen heeft dergelijke vaardigheden vaak niet van huis uit aangeleerd gekregen.[47]

Lerende werkplek
In de tweede fase van het traject kunnen scholingselementen worden ingevoegd. Er moet aandacht zijn voor het verwerven van de voor beroep en arbeidsmarkt relevante kennis en vaardigheden. In het uitstroomprofiel wordt dus gewerkt aan basisvaardigheden, maar deze worden geleerd op een andere manier, namelijk in de context van het beroep. Dit geldt ook voor taal- en rekenvaardigheden. Hoewel het streefniveau 2F voor taal en rekenen wordt losgelaten in dit uitstroomprofiel, wordt er nog wel gewerkt aan taal- en rekenvaardigheden. Taal en rekenen worden geleerd door toepassing in het werk. Diagnostische toetsen van taal- en rekenvaardigheden in de beroepscontext kunnen richting geven aan dit leerproces. De raad adviseert dan ook dergelijke toetsen te laten ontwikkelen. De afronding van de scholing wordt met een certificaat bezegeld: erkenning van competenties via deelcertificaten werkt motiverend.[48]

De raad benadrukt dat het dus zou moeten gaan om een werkplek waar *geleerd* wordt. Wanneer jongeren enkel worden toegeleid naar de arbeidsmarkt, komen ze aan onderkant van de arbeidsmarkt terecht. Ze blijven daar en worden na verloop van tijd vaak alsnog werkloos. Met het leren van basisvaardigheden worden ze minder kwetsbaar op de arbeidsmarkt en hebben ze de mogelijkheid om op te klimmen.

Ook na de afronding van de entreeopleiding is het belangrijk om door te leren. In een eerder advies van de raad is gewezen op het belang van postinitieel leren, juist voor laagopgeleide jongeren en volwassenen, om hun positie op de arbeidsmarkt en in de maatschappij te ver-

45 Sociaal-Economische Raad, 2007.
46 Sociaal-Economische Raad, 2007; Smulders, Voncken & Westerhuis, 2013.
47 Smulders, Voncken & Westerhuis, 2013.
48 Smulders, Voncken & Westerhuis, 2013.

stevigen. Het uitstroomprofiel kan de basis leggen voor verdere scholing na de entreeopleiding. De deelcertificaten en ervaringscertificaten (gebaseerd op erkennen van verworven competenties) vormen hiervoor een extra stimulans. De raad doet hierbij tevens een nadrukkelijk beroep op de werkgevers. Uit onderzoek blijkt dat zij niet vanzelfsprekend investeren in de ontwikkeling van laagopgeleide werknemers.[49] Om de positie van de groep te verstevigen, tijdens de entreeopleiding én daarna, is de medewerking van werkgevers essentieel.

Zorg voor goede begeleiding: geef jongeren een jobcoach
De vorm waarin begeleiding wordt georganiseerd is belangrijk. Om de overgang naar werk soepel te maken, wordt er in het praktijkonderwijs (en ook in het middelbaar beroepsonderwijs) steeds meer gewerkt met jobcoaches. Zij begeleiden de leerlingen (intensief) tot ze zelfstandig het werk kunnen uitvoeren op de werkplek. Vooral kleine begeleidingsteams en het meester-gezelprincipe blijken goed te werken.[50] Deze kwetsbare jongeren hebben de behoefte om een vertrouwensband op te bouwen met een volwassene die hen gedurende het hele traject begeleidt met uiteenlopende kwesties waar ze tegenaan lopen (op school, op de werkplek en privé). Van belang is verder dat er naast de persoonlijke jobcoach voldoende (specialistische) ondersteuning kan worden geboden wanneer dat nodig is, ook op de werkvloer. Deze voorzieningen mogen niet te versnipperd zijn.[51]

3.3 Stel als voorwaarde: voldoende regionale ondersteuning en begeleiding

Zorgplicht als voorwaarde voor de entreeopleiding
De groep jongeren aan de basis van de beroepskolom is verder gebaat bij regionale afspraken over zorgplicht. Als duidelijk is welke instelling zich moet ontfermen over een zorgleerling, kan dit voorkomen dat niet-leerplichtige leerlingen tussen wal en schip raken en tussen instellingen heen en weer worden geschoven. De raad adviseert dan ook te regelen dat een niet-leerplichtige jongere pas mag worden uitgeschreven bij de ene instelling als een andere de jongere overneemt. De raad wil deze inbedding van zorgplicht als voorwaarde stellen voor de entreeopleiding: pas wanneer de zorgplicht in de regio is geborgd, mag de onderwijsinstelling de opleiding aanbieden.

Samenwerkingsverbanden spelen belangrijke rol in zorg en ondersteuning
Bij de toeleiding van jongeren naar de arbeidsmarkt zijn verschillende partijen betrokken. Andere adviesorganen hebben ten aanzien van deze groep jongeren het belang van samenwerking en afstemming tussen alle betrokkenen aangegeven.[52] Alleen bij een goede samenwerking kan sprake zijn van voldoende ondersteuning en begeleiding op maat van jongeren zonder startkwalificatie. Ook de Onderwijsraad wijst op het belang van regionale samenwerking. Regionale samenwerking gebeurt al op verschillende gebieden, zoals arbeidsmarkt, jeugdzorg en passend onderwijs. Het zou goed zijn om van deze reeds bestaande samenwerkingsverbanden gebruik te maken bij het realiseren van de zorg en ondersteuning van de leerlingen die worden toegeleid naar de arbeidsmarkt.

Op verschillende plekken in Nederland ontstaan ook al samenwerkingsverbanden tussen roc's, praktijkonderwijs, gemeenten, UWV, bedrijfsleven en jeugdzorg gericht op het coördineren van de ondersteuning en begeleiding van kwetsbare jongeren (zie kader).

49 Josten, Vlasblom & De Voogd-Hamelink, 2012; Onderwijsraad, 2012; Raad voor Werk en Inkomen, 2011; Fouarge, Schils & De Grip, 2011.
50 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2009; Inspectie van het Onderwijs, 2011; Oberon, 2008.
51 Sociaal-Economische Raad, 2007.
52 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2009; Sociaal-Economische Raad, 2007.

Rijnmond NetWerkt biedt jongeren uit praktijkonderwijs en vso perspectief op werk
Voor de start van het regionale samenwerkingsverband is een grondige probleemanalyse gemaakt. Een wezenlijk deel van de jongeren uit het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs die wel kunnen werken, werkt niet vanwege een aantal redenen.

- Werkgevers houden vast aan (minimale) diploma-eisen en zijn onbekend met de mogelijkheden van jongeren. Werkgevers ontbreken vaak aan tafels waar gesproken wordt over beleid om jongeren aan het werk te krijgen.
- Scholen hebben weinig contact met werkgevers, waardoor er onvoldoende zicht is op kansen voor jongeren.
- Het lukt onvoldoende andere organisaties in te schakelen voor de ondersteuning van de jongeren op de werkplek, en daarmee werkgevers en jongeren te ontlasten. Dit komt doordat werkgevers onvoldoende bekend zijn met de voorzieningen, maar ook doordat organisatiebelangen prevaleren boven dat van de opvang van de jongeren.
- Werkend leren op niveau 1 van het mbo is tot op heden niet mogelijk. Doorleren is voor leerlingen makkelijker. Jongeren volgen een opleiding bij het roc terwijl ze in een werksituatie beter op hun plek zijn.

Op initiatief van een groep directeuren van praktijkscholen in Rotterdam Rijnmond (en van een door hen aangestelde ambassadeur praktijkonderwijs) is een regionaal netwerk ontstaan waarin UWV, MEE, Sociale Werkvoorziening, roc's en PrOWerk participeren. Doel is jongeren aan werk helpen. Er is ook veel geïnvesteerd in de samenwerking tussen de praktijkscholen en de roc's en er zijn afspraken gemaakt over de overgangen van de ene onderwijssoort naar de andere.

In het samenwerkingsverband gaat het niet om nieuwe organisatievormen, maar om bundeling en maximaal gebruikmaken van kwaliteiten en middelen van bestaande partijen. Een integrale aanpak met een nadrukkelijke link naar het bedrijfsleven en waarbij de belangen van jongeren en werkgevers boven organisatiebelangen staan. Het samenwerkingsverband biedt voor jongeren en werkgevers verschillende voordelen. Voor jongeren: verwerven van werkvaardigheden, keuzebegeleiding, een plan van aanpak en arbeidstoeleiding op maat, aanbod van stage- en werkplekken, werk houden, een vast aanspreekpunt. Voor werkgevers: beeld van mogelijkheden van jongeren, realistisch beeld van omgaan met jongeren, ondersteuning in de vorm van een al dan niet interne jobcoach en loondispensatie en eerlijke informatie.

Jongeren met hun wensen, mogelijkheden en beperkingen vormen het vertrekpunt in het werkmodel. Om hen aan werk te helpen worden de krachten gebundeld en wordt een brug geslagen naar werkgevers. Al werkende loopt men aan tegen belemmeringen en knelpunten die vragen om een structurele aanpak. Die komen op de gezamenlijke werkagenda, waarna afgesproken wordt hoe de knelpunten op te lossen.

Knelpunten die overwonnen moesten worden lagen op het terrein van verdeling van verantwoordelijkheden en onduidelijke wet- en regelgeving. Verder geldt dat dit type initiatieven zich begeven op het snijvlak van onderwijs en arbeid. Partijen zijn goed in de ene of de andere kant, maar bijna nooit in beide. Dat maakt het altijd ingewikkeld.

Bron: Smulders, Voncken & Westerhuis, 2013.

Geef lokale samenwerkingsverbanden ruimte om te experimenteren
Een kenmerk van de bestaande en succesvolle samenwerkingsverbanden is dat ze zijn ontstaan als antwoord op een probleem in de regio. Ze ontstaan langzaam, zijn gebaseerd op vertrouwen en ontwikkelen zich van onderop.[53] Het heeft daarom de voorkeur om de organisatie van de samenwerkingsverbanden over te laten aan de organisaties en instellingen in de regio. Op deze manier kunnen zij zelf bepalen wat voor hun situatie het beste is. Dit laat onverlet dat

53 Van Delden, 2010.

de overheid vanuit haar stelselverantwoordelijkheid wel moet toezien op de totstandkoming van een dekkend systeem van samenwerkingsverbanden en moet overgaan tot sturing als dit niet van onderop tot stand komt.

Een van de drijvende krachten van een samenwerkingsverband is het samenspel tussen uitvoerende medewerkers. In succesvolle verbanden staat het aanpakken van concrete problemen centraal en ligt de nadruk op handelen. In de meest succesvolle situaties heerst een pioniersklimaat: men zoekt op de werkvloer actief naar en experimenteert met nieuwe oplossingen. Dit vraagt om een specifieke rol en houding van bestuurders en samenwerkingsverbanden. Zij zouden dit pioniersklimaat zo veel mogelijk moeten faciliteren door ruimte te laten voor uitproberen en ontdekken. Op deze manier kan optimaal gebruik worden gemaakt van het lokale probleemoplossend vermogen.[54]

Deze exploratieve ontwikkelstrategie komt in de praktijk weinig voor. De overheid en ook lokale bestuurders hebben de neiging om vanuit inhoudelijke en bestuurlijke vraagstukken te denken bij de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden. Ze formuleren vaak centrale doelen, vertalen die in algemeen geldend beleid en zetten ze om in een uitvoeringsprogramma. Bij een dergelijke aanpak is er weinig tot geen ruimte voor experimenteren[55], terwijl dat uiteindelijk tot meer succes leidt. Voor de vormgeving van samenwerkingsverbanden doet de raad daarom een oproep aan de overheid en lokale bestuurders om in de praktijk ruimte te laten voor uitproberen en daar de vorming en organisatie van samenwerkingsverbanden op af te stemmen.

3.4 Zorg voor ruimere regels, goede taakverdeling en prestatieafspraken

Een aantal randvoorwaarden is essentieel om het op de arbeidsmarkt gericht uitstroomprofiel af te kunnen stemmen op de doelgroep. Het gaat om ruimte in de wet- en regelgeving, een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, en het maken van prestatieafspraken.

Geef ruimte in wet- en regelgeving voor de inrichting van trajecten
De raad pleit voor gebruikmaking van de experimenteerwet. Op deze manier kan het uitstroomprofiel worden vormgegeven op een manier die past bij de doelgroep. In 2009 wees de WRR in dit verband al op de behoefte aan "onorthodoxe trekkers die niet teveel gelegen laten liggen aan bestuurlijke kokers of bureaucratische regels".[56] Ook vanuit het onderwijsveld kreeg de Onderwijsraad signalen dat voor een dergelijk traject de bestaande wet- en regelgeving knellend is. Een concreet voorbeeld is dat het verplichte aantal lesuren onder begeleiding van een bevoegd docent belemmerend werkt.

Zorg voor een heldere verdeling van verantwoordelijkheden
Daarnaast vindt de raad dat duidelijk moet zijn hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld.[57] Het onderwijs is ook in de entreeopleiding met het nieuwe uitstroomprofiel eindverantwoordelijk voor de leerlingen – net zoals in de beroepsbegeleidende leerweg. Als prikkel om deze zaken goed te regelen acht de raad het wenselijk dat de licentie voor het verzorgen van de opleiding pas verstrekt wordt wanneer de verantwoordelijkheden zijn vastgelegd.

54 Van Delden, 2010.
55 Van Delden, 2010.
56 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2009.
57 Sociaal-Economische Raad, 2007.

De verantwoordelijkheden kunnen bijvoorbeeld zo verdeeld worden dat de onderwijsinstelling de intake en plaatsing van de leerlingen voor zijn rekening neemt, evenals de scholingsactiviteiten in de tweede fase van het uitstroomprofiel. De begeleiding van het leren op de werkplek tijdens de eerste fase van het traject kan het model van de beroepsbegeleidende leerweg volgen: de opleiding begeleidt de leerling via een jobcoach, het bedrijf doet dat via een leermeester. Uiteindelijk blijft de onderwijsinstelling hierbij verantwoordelijk. De jobcoach kan een beroep doen op meer specialistische zorg. De verantwoordelijkheid voor deze specialistische zorg zou bij de gemeente belegd kunnen worden. Verder kunnen de gemeente en het UWV verantwoordelijk zijn voor het vinden van een passende werkplek voor een jongere en het aanpassen van die plek aan zijn capaciteiten. De raad stelt voor om de financiering van het uitstroomprofiel op te zetten op een wijze die vergelijkbaar is met die van de beroepsbegeleidende leerweg. De entreeopleiding wordt bekostigd om de opleiding vorm te geven. Bekeken zou moeten worden of dit te realiseren is op basis van bestaande middelen voor deze beperkte groep of dat investeringen nodig zijn. De bestaande middelen zouden in kaart moeten worden gebracht. Hierbij denkt de raad niet alleen aan de bekostiging van de entreeopleiding, maar ook aan de middelen voor bijvoorbeeld jeugdzorg en participatie. Bekeken zou moeten worden op welke manier de geldstromen omgebogen kunnen worden richting de begeleiding van leerlingen in het uitstroomprofiel gericht op toeleiding naar de arbeidsmarkt. Eventueel zou wet- en regelgeving aangepast moeten worden om dit te realiseren. Preventie is immers belangrijker dan het opvangen van werkloze jongeren.

Prestatieafspraken in de vorm van maatschappelijk rendement

Tot slot vindt de raad het van belang om ook voor dit uitstroomprofiel prestatieafspraken te maken. Toezicht en verantwoording op basis van rendement (zoals gebruikelijk in vmbo en mbo) werken hier echter niet omdat de jongeren gebaat zijn bij een traject in hun eigen tempo. Wel kunnen andersoortige prestatieafspraken worden gemaakt tussen scholen en het ministerie: een bepaald aantal jongeren dat binnen een redelijke termijn een stabiele plaats op de arbeidsmarkt heeft verworven. De Inspectie kan hier toezicht op houden en de bekostiging van het traject kan aan de prestatieafspraken verbonden worden.

Voor de jongeren die nu geen startkwalificatie halen, maar daartoe wel in staat zijn, adviseert de raad meer flexibele routes. Ook is er een overgangsperiode nodig voor de invoering van de streefniveaus taal en rekenen. Ten slotte doet de raad aanbevelingen om knelpunten in de bekostigingssystematiek en het toezicht weg te nemen die vooral kwetsbare jongeren treffen.

4 Aanbeveling 2: zorg voor meer flexibiliteit op stelselniveau

Er is een groep schooluitvallers die nu geen startkwalificatie behaalt, maar daar best toe in staat is. Het lukt deze jongeren echter niet het diploma te halen binnen de gebruikelijke termijn en op de gebruikelijke manier. Voor deze groep is meer nodig dan maatwerk en flexibiliteit in bestaande opleidingen. Voor hen is ook flexibiliteit op stelselniveau nodig.

De raad denkt deze flexibiliteit te kunnen bereiken binnen de bestaande structuren. Dat kan op vier manieren: door het verlengde vmbo als alternatieve route naar de startkwalificatie te formaliseren; door schakelklassen te starten voor mbo 2-uitvallers; door de streefniveaus voor taal en rekenen stapsgewijs in te voeren; en door ongunstige neveneffecten in bekostiging en toezicht te voorkomen.

4.1 Formaliseer het verlengde vmbo als alternatieve route

Sinds de zomer van 2008 wordt geëxperimenteerd met alternatieve routes naar het mbo: het zogenoemde verlengde vmbo (of vm2-trajecten). Scholen en opleidingen brengen het principe van 'één dak, één team en één concept' in praktijk. Ze versoepelen de overgang van vmbo naar mbo door de vertrouwde omgeving voor vmbo-leerlingen te handhaven tot aan het behalen van de startkwalificatie op mbo niveau 2. Vmbo-scholen en mbo-opleidingen kunnen binnen de experimenten verkenningen met geïntegreerde leerroutes uitvoeren.

De raad beschouwt het vm2-traject als een waardevolle, alternatieve route in het opleidingsstelsel. Hij pleit ervoor deze route te formaliseren, naast de bestaande routes naar de startkwalificatie. Een toch al kwetsbare groep jongeren hoeft daarmee niet de overstap te maken van vmbo naar mbo, een overstap die risicovol is gebleken. Ook kunnen hiermee de consequenties van uitval in een eventuele vervolgopleiding worden ingeperkt. Leerlingen beschikken immers al over een kwalificatie.

De overstap van vmbo naar mbo is moeilijk
De vm2-trajecten zijn gestart omdat de overgang van vmbo naar mbo 1 en 2 voor veel leerlingen moeilijk is. Relatief veel (zwakkere) leerlingen vallen uit door de verschillen tussen de oplei-

dingen.[58] In het schooljaar 2011-2012 ging het om ruim 10.000 leerlingen op niveau 2 (zowel in de beroepsopleidende als de beroepsbegeleidende leerweg).[59] Veelgenoemde redenen voor uitval waren: de opleiding of het beroep bleek niet te zijn wat de leerling zich ervan had voorgesteld, en de opleiding was 'slecht georganiseerd'.[60] In het algemeen hebben leerlingen op niveau 1 en 2 in het mbo als achtergrond vmbo-basis of -kader, of praktijkonderwijs. Deze opleidingen kennen vaak een duidelijke structuur en er is veel ruimte voor persoonlijke begeleiding. Roc's zijn anders georganiseerd en de opleidingen doen een groter beroep op de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de leerling – iets waar juist deze jongeren op deze leeftijd moeite mee hebben.

Wanneer jongeren voldoende steun van ouders en de omgeving ontvangen bij overgangen in het onderwijs en tijdens de eerste fase in een vervolgopleiding, heeft dit een positieve invloed op het slagen van onderwijstransities. Uit onderzoek is gebleken dat kwetsbare jongeren die de overstap maken van vmbo naar mbo, aangeven vaak niet voldoende te beschikken over dergelijke steun. Zij hebben bijvoorbeeld een instabiele thuissituatie, hebben te kampen met lage verwachtingen van diezelfde ouders, of ze hebben problemen buiten school.[61] Deze groep is dan ook aangewezen op extra ondersteuning vanuit andere hulpbronnen, waaronder leerkrachten en medeleerlingen.[62] Het principe van 'één dak, één team en één concept' lijkt voor hen goed te werken.

Overwegend positieve resultaten van de experimenten
Het ecbo (expertisecentrum beroepsonderwijs) heeft de vm2-experimenten gemonitord. Uit deze monitor blijkt dat in vergelijking met landelijke cijfers de uitval binnen vm2-experimenten lager is en het aantal behaalde startkwalificaties hoger. Ook komt uit de monitor naar voren dat meisjes en jongere leerlingen binnen vm2-trajecten een kleinere kans op uitval hebben.

Daarnaast is een aantal kenmerken van deze experimenten te noemen die positief bijdragen aan het behalen van een startkwalificatie. Zo hebben leerlingen meer kans op het behalen van de startkwalificatie in experimenten die naar versnelling streven (verkorte trajecten), extra activiteiten ondernemen om leerlingen binnen te houden en ouders goed op de hoogte stellen. Leerlingen in experimenten zonder deze inhoudelijke kenmerken maakten minder kans op het diploma. Bovendien blijkt uit de monitor dat een goede samenwerking tussen leraren op vmbo en mbo een belangrijke voorwaarde is voor het slagen van het experiment. Ook hebben de succesvolle experimenten vaker een herkenbaar inhoudelijk traject op didactische en pedagogisch gebied.[63]

Uit de monitor komt daarnaast een specifiek aandachtspunt naar voren. Door het afnemende aantal leerlingen in met name de basisberoepsgerichte leerweg is het een groeiend probleem om het vm2-traject rendabel en op een voldoende kwalitatief niveau te organiseren. Ongeveer een derde van de experimenten is hierdoor gestopt.

Het vm2-traject zou op basis van de conclusies van de monitor verder ontwikkeld moeten worden. Vooral de samenwerking tussen vmbo-leraren en mbo-leraren kan beter. Daarnaast moe-

58 Bouwmans & Schoonhoven, 2012.

59 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013a.

60 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2013.

61 Francissen, Cohen & Bosveld, 2011.

62 Elffers, 2011.

63 Bouwmans & Van Schoonhoven, 2012.

ten de trajecten didactisch en pedagogisch herkenbaarder worden. Wanneer de leerlingenaantallen te laag zijn om een vm2-traject rendabel te organiseren, ziet de raad mogelijkheden voor schoolbesturen om binnen de bestaande regelgeving of experimenteerruimte creatieve oplossingen te bedenken. Zo zouden schoolbesturen in hun eigen regio tot schaalvergroting kunnen komen door bijvoorbeeld twee of meer vm2-trajecten bij twee of meer scholen te clusteren. Per regio moet dan bepaald worden wie de licentiehouder is en resultaatverantwoordelijk wordt. Die duidelijkheid moet er onder andere zijn voor de Inspectie. Het is van belang dat schoolbesturen hierin gezamenlijk hun verantwoordelijkheid nemen. Zorgen om de eigen concurrentiepositie moeten zij loslaten. Het gaat erom het onderwijs zo te organiseren dat het tegemoetkomt aan de behoeften van kwetsbare jongeren in hun specifieke regio.

4.2 Start schakelklassen waarin uitvallers zich oriënteren op andere opleidingen

Jongeren met een vmbo-diploma die wel kiezen voor de overstap naar het mbo, moeten een goed beeld hebben van wat een opleiding te bieden heeft, en ook goed weten wat hun eigen interesses en toekomstverwachtingen zijn. Eerder is al genoemd dat bij veel jongeren dit inzicht nog ontbreekt. Het is dan ook een belangrijke oorzaak voor uitval.

Wanneer jongeren uitvallen in mbo 2, bestaat er eigenlijk geen andere mogelijkheid dan het op een andere opleiding opnieuw proberen. Dit is een zeer inefficiënte manier van heroriënteren, waarbij bovendien veel leerlingen opnieuw uitvallen.

De raad adviseert op ieder roc een domeinbrede schakelklas te starten. Jongeren die uitvallen op niveau 2 kunnen kiezen voor deze schakelklas om zich te oriënteren op de diverse richtingen en beroepen. Het schakeljaar is dus in eerste instantie bedoeld als vangnet voor uitvallers op niveau 2. Eventueel kan dit schakeljaar ook preventief worden ingezet voor kwetsbare jongeren of andere jongeren die er behoefte aan hebben. Sommige leerlingen hebben al een aantal mislukkingen binnen het onderwijs achter de rug. Voor hen kan het (opnieuw) falen op het mbo schadelijk zijn voor hun motivatie.

In de schakelklas zou veel aandacht moeten worden besteed aan beroepsoriëntatie in verschillende richtingen en aan basisvaardigheden en studievaardigheden. Leerlingen weten zo beter waar ze aan beginnen met een specifieke mbo-opleiding en hebben meer bagage om een reguliere opleiding met succes af te ronden.

4.3 Hanteer een overgangsperiode voor de invoering van de streefniveaus voor taal en rekenen

In 2010 zijn in het basisonderwijs, het speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs de referentieniveaus taal en rekenen ingevoerd: standaarden die beschrijven wat leerlingen op bepaalde momenten in hun leerloopbaan moeten kunnen en kennen. Doel ervan is de prestaties in de basisvakken taal en rekenen te verhogen (zie kader).

De raad staat hier positief tegenover.[64] Hij heeft eerder al gewezen op het belang van een weloverwogen implementatietraject en gewaarschuwd voor overhaaste invoering van de referen-

64 Onderwijsraad, 2009, p 13-14.

tieniveaus.[65] Zijn voorstellen om de invoering 'tranchegewijs' te doen, waarbij de streefniveaus eerst in het basisonderwijs worden ingevoerd, daarna in het voortgezet onderwijs en pas daarna in het middelbaar beroepsonderwijs, zijn grotendeels overgenomen.

De raad vindt echter dat de tranchegewijze invoering van de streefniveaus aan de basis van de beroepskolom meer tijd nodig heeft. Het onderwijsveld is bang dat een snelle invoering de schooluitval fors zal doen toenemen. Met een langere overgangsperiode kan extra uitval als gevolg van een overhaaste invoering worden ondervangen. Na jaren van 'verslapping', kunnen niet ineens hoge eisen worden gesteld aan de taal- en rekenprestaties. Zeker aan de basis van de beroepskolom hebben leerlingen moeite met rekenen en taal. De voorbereiding in het basisonderwijs is onvoldoende geweest en ze hebben er weinig affiniteit mee. Een realistische invoering voor vmbo (basis- en kaderberoepsgerichte leerweg), mbo 1 (de entreeopleiding) en mbo 2 is daarom van groot belang.

De referentieniveaus taal en rekenen

Op 1 augustus 2010 is de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen van kracht geworden voor het basisonderwijs, het speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, met een uitzondering voor de zeer moeilijk lerende of meervoudig gehandicapte leerlingen. Deze sectoroverstijgende wet is onder andere tot stand gekomen door zorgen over de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs en dan vooral waar het gaat om het niveau van het taal- en rekenonderwijs.

Ter onderbouwing werd destijds het PISA-rapport (Programme for International Student Assessment) van 2010 aangedragen. Nederlandse leerlingen zouden ten opzichte van hun buitenlandse medeleerlingen niet zo goed scoren in taal en rekenen. De referentieniveaus moeten niet alleen de prestaties verhogen, maar ook de doorstroom van leerlingen in het onderwijs en de aansluiting tussen sectoren verbeteren.

Entreeopleiding: voorlopig toegang tot mbo 2 zonder te voldoen aan streefniveaus

In 2012 is besloten om de streefniveaus voor taal en rekenen aan de basis van de beroepskolom pas in te voeren nadat de ervaringen van de roc's met taal- en rekenonderwijs op mbo niveau 1 zijn onderzocht. Met de uitkomsten van dat onderzoek zal (in 2014) worden bepaald of en op welke manier centrale examinering taal en rekenen wordt ingevoerd in de entreeopleiding. Scholen moeten wel onverkort een inspanning leveren ten aanzien van het behalen van het referentieniveau 2F en aangeven welke vooruitgang een leerling boekt. De raad onderschrijft het belang van deze maatregelen. Op deze manier kunnen scholen nauwlettend volgen in hoeverre ze leerlingen naar het niveau van de streefniveaus helpen en kunnen ze op basis hiervan desgewenst aanpassingen maken in hun onderwijs. Daarnaast is het beleidsvoornemen om de leerling van de entreeopleiding wel een diploma te geven als niet wordt voldaan aan de referentieniveaus, maar géén toegang te verlenen tot een mbo 2-opleiding.

De raad vindt evenwel dat een langere overgangsperiode wenselijk is. In zijn opvatting kunnen er niet ineens hogere eisen worden gesteld aan de toelating tot mbo 2 (startkwalificatie). Hij beveelt daarom aan om gedurende een periode van twee tot drie jaar de toegang tot een mbo 2-opleiding wel te verlenen, ook als de leerling niet aan de streefniveaus voldoet. De norm van de streefniveaus moet pas gelden wanneer het taal- en rekenniveau in de hele leerlijn weer is opgebouwd.

65 Onderwijsraad, 2009, p.17.

Mbo 2: voorlopig toegang tot mbo 3 zonder te voldoen aan streefniveaus
Voor de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo geldt dat de invoering van de referentieniveaus is uitgesteld. De eisen voor vmbo-bb-leerlingen (basisberoepsgericht) zijn wat lichter dan die voor de vmbo-kb-leerlingen (kaderberoepsgericht). In 2013-2014 en in 2014-2015 mogen vmbo-bb-leerlingen nog onder de 2F scoren om een voldoende te halen. Deze voorgestelde overgangsperiode van twee jaar volstaat. Leerlingen vanuit de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg in het vmbo stromen over het algemeen door naar een mbo 2-opleiding. In 2014 wordt bezien of passende maatregelen nodig zijn voor mbo 2.

De raad vindt dat ook voor mbo 2 een overgangsperiode wenselijk is. De transitieperiode voor mbo 2 zou beter afgestemd moeten worden op de transitieperiode van het vmbo, aangezien de meeste leerlingen vanuit het vmbo doorstromen naar mbo 2. Voor de mbo 2-opleidingen zou de transitieperiode ingericht kunnen worden zoals voor mbo 1. Wanneer in de komende twee tot drie jaar niet voldaan wordt aan de referentieniveaus, krijgt de leerling wel een startkwalificatie en een doorstroomrecht naar mbo 3, maar geen aantekening op het diploma dat de streefniveaus behaald zijn.

Volg de doorstroom vanuit het praktijkonderwijs naar het mbo
Tot slot wil de raad op deze plek aandacht vragen voor mogelijk negatieve effecten van de invoering van de streefniveaus en de afschaffing van de drempelloze instroom op mbo niveau 2 (voortaan gelden voor niveau 2 vooropleidingseisen; wie daaraan niet voldoet, kan naar de entreeopleiding). De doorstroom vanuit het praktijkonderwijs naar het mbo is de afgelopen jaren gegroeid (zie bijlage 3). Veel leerlingen benutten het praktijkonderwijs als een opstap naar het mbo met als perspectief het behalen van een startkwalificatie. De komende drie jaar zou deze doorstroom kritisch gevolgd moeten worden om te bezien in hoeverre de referentieniveaus en de afschaffing van de drempelloze instroom belemmerend werken voor deze leerlingen.

4.4 Voorkom ongunstige neveneffecten in bekostiging en toezicht

De financiering van en het toezicht op het onderwijs zijn voornamelijk gebaseerd op output en rendement. De bekostiging van het mbo kent voor een deel het principe van prestatiebekostiging, omdat het bekostigingsniveau mede bepaald wordt door het aantal uitgegeven diploma's: voor elke leerling die slaagt, krijgt de onderwijsinstelling geld; voor elke leerling die uitvalt, niet. In combinatie met de mogelijke effecten van de invoering van het cascademodel, waarbij de bekostiging afneemt naarmate leerlingen langer onderwijs volgen aan de onderwijsinstelling, is er een grotere kans dat onderwijsinstellingen een scherpere intake houden. Onderwijsinstellingen zouden verleid kunnen worden tot berekenend gedrag door leerlingen te weren uit de opleiding. Om dit negatieve neveneffect te voorkomen, pleit de raad ervoor op niveau mbo 1 en 2 de invoering van het cascademodel nauwlettend te volgen. Wanneer negatieve neveneffecten zich voordoen, stelt de raad voor de bekostiging minder afhankelijk te maken van de verblijfsduur in de opleiding. Op deze manier worden doelmatigheid en toegankelijkheid meer met elkaar in evenwicht gebracht. Bovendien worden de meerkosten op de lange termijn ruimschoots terugverdiend omdat jongeren met een baan geen beroep doen op sociale voorzieningen.

Daarnaast beïnvloeden leerlingen in het vmbo en in het mbo de inspectie-indicator 'rendement' negatief als zij langer over een opleiding doen. Een risicomijdende school die terug-

houdend is bij de plaatsing van leerlingen in trajecten naar een startkwalificatie, kan daardoor een hoger rendement krijgen. Dit is niet altijd in het belang van de leerling. Om scholen te stimuleren leerlingen kansen te geven, adviseert de raad de opstroom in het vmbo (bijvoorbeeld) dubbel te laten meewegen bij de beoordeling van de opbrengsten. In het mbo kan het maatschappelijke rendement mede bepalend zijn. Naarmate meer leerlingen uiteindelijk op een betaalde werkplek terechtkomen, worden instellingen beter beloond.

De raad benadrukt dat deze twee aanbevelingen juist voor de groep jongeren aan de basis van de beroepskolom van belang zijn, omdat de verwachting is dat negatieve effecten van de bekostigingssystematiek en de organisatie van het toezicht voor deze groep het grootst zijn. Deze leerlingen zullen als eerste geweerd worden uit de opleidingen.

Afkortingen

aka	arbeidsmarktgekwalificeerd assistent
aoc	agrarisch opleidingencentrum
ecbo	expertisecentrum beroepsonderwijs
evc	erkennen van verworven competenties
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PISA	Programme for International Student Assessment
RMO	Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling
roc	regionaal opleidingencentrum
SER	Sociaal-Economische Raad
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vmbo-bb	basisberoepsgerichte leerweg vmbo
vmbo-kb	kaderberoepsgerichte leerweg vmbo
vm2	vmbo-mbo 2
wajong	werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Literatuur

Bouwmans, M. & Van Schoonhoven, R. (2012). *Op weg naar succes*. 's-Hertogenbosch/Utrecht: ecbo.

Elffers, L. (2011). *The Transition to PostSecondary Vocational Education: Students' Entrance, Experiences, and Attainment*. Proefschrift. Enschede: Ipskampo Drukkers B.V.

Fouarge, D., Schils, T. & De Grip, A. (2010). *Prikkels voor postinitiele scholing van laagopgeleiden*. 's-Hertogenbosch: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Francissen, L., Cohen, L. & Bosveld, W. (2011). *Ze moeten ergens wel de wil hebben*. Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek.

Green, F. (2009). *Employee Involvement, Technology and Job Tasks*. NIESR Discussion Paper No. 326, March 2009.

Groeneveld, M.J., Benschop, M. & Olvers, D. (2010). *Kenmerkend vmbo, mbo, havo en vwo*. Hilversum: Hiteq, centrum van innovatie.

Harchaoui, S., Janssens, R. & Van der Meer, J. (2013). *Klaar voor de start*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Herweijer, L. (2008). *Gestruikeld voor de start*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *Aandacht voor kwetsbare jongeren in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2011/2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Josten, E., Vlasblom, J.D. & De Voogd-Hamelink, M. (2012). *Vraag naar arbeid 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Lyche, C. (2010). *Taking on the Completion Challenge: A Literature Review on Policies to Prevent Dropout and Early School Leaving*. OECD Education Working Papers, no.53. Parijs: OECD Publishing.

Memorie van toelichting bij wetswijziging ivm de kwaliteit van het speciaal en voortgezet onderwijs (2011). Kamerstukken II, 2010-2011, 32812, 3.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen (1993). *Een goed voorbereide start*. Zoetermeer: Ministerie van OC&W.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012a). *The approach to Early School Leaving*. Geraadpleegd op 29 november 2013 via de website van Ministerie van OCW, http://www.aanvalopschooluitval.nl/userfiles/file/2012/Eng%20brochure%20sept%202012%20internet%20versie.pdf.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012b). *Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen*. Brief van Staatssecretaris en Minister van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 19 december 2012. Kamerstukken II, 2012-2013, 31332, 19.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012c). *Doorstroomatlas vmbo*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013a). *Kerncijfers 2008-2012*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013b). *Nieuwe voortijdig schoolverlaters. Convenantjaar 2011-2012*. Geraadpleegd op 2 december 2013 via de website van Overheid.nl, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-207720.html.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012). *Arbeidsmarktbeleid*. Brief van Minister en Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 12 december 2012. Kamerstukken II, 2012-2013, 29544, 425.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013c). *Maatregelen voor het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en het praktijkonderwijs (pro).* Brief van Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 5 april 2013. Kamerstukken II, 2012-2013, 30079, 39.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013). *Participatiewet en het quotum na sociaal akkoord*. Brief van Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 27 juni 2013. Kamerstukken II, 2012-2013, 33566, 55.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013). *Arbeidsmarktbeleid; brief ministers over jeugdwerkloosheid*. Brief van Minister van SZW en Minister van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 5 maart 2013. Kamerstukken II, 2012-2013, 29544, 438.

Oberon (2008). *De belevingswereld van Voortijdig Schoolverlaters*. Utrecht: Oberon.

Om subsidie te krijgen, overdrijven werkgevers en mbo stagetekort (2012). *Trouw*, *23 juli 2012*.

Onderwijsraad (2009). *Kaders voor de referentieniveaus.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2011). *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2012). *Over de drempel van postinitieel leren.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit. Stand van educatief Nederland 2013*. Den Haag: Onderwijsraad.

Raad voor Werk en Inkomen (2011). *We worden er beiden beter van. Investeren in de ontwikkeling van werknemers met een lage en/of verouderde opleiding*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

Regionale Verwijzingscommissies VO (2013). *Praktijkonderwijs werkt*. Enkhuizen: RVC/VO.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2012). *Voortijdige schoolverlaters*. Geraadpleegd op 2 december 2013 via de website van Research Centre for Education and the Labour Market, http://www.roa.unimaas.nl/pdf_publications/2012/ROA_F_2012_2.pdf.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2013). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2012.* Maastricht: ROA.

Smulders, H., Voncken, E. & Westerhuis, A. (2013). *Regionale samenwerking in goede banen, arbeidstoeleiding van jongeren uit het vso, pro, en mbo1.* 's-Hertogenbosch: ECBO.

Sociaal-Economische Raad (2007). *Meedoen zonder beperkingen*. Den Haag: SER.

Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (2013). *SBB Barometer van de stageplaatsen- en leerbanenmarkt juni 2013*. Zoetermeer: SBB.

Van Delden, P. (2010). *Ketensamenwerking: interne krachten bepalen het externe resultaat*. Proefschrift. Amsterdam: Van Gennep.

Van den Bulk, L. (2011). *Later kan ik altijd nog worden wat ik wil. Statusbeleving, eigenwaarde en toekomstbeeld van leerlingen in het voortgezet onderwijs*. Proefschrift Universiteit Utrecht. Apeldoorn: Garant.

Van der Steeg, M. & Webbink, D. (2006). *Vroegtijdig schoolverlaten: omvang, beleid en resultaten*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Voogt, J. & Roblin, N.P. (2010). *21st Century Skills. Discussienota.* Enschede: Universiteit Twente i.o.v. Kennisnet.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2009). *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Naar een lerende economie*. Den Haag: WRR.

Geraadpleegde deskundigen

Mevrouw E. Arons	Directie Voortijdig Schoolverlaten, OCW
Mevrouw K. Baarda	Spirit4you
Mevrouw L. de Backer	Koning Willem I College
De heer M. Bakker	Fundeon
De heer O. van Bladel	Gemeente Rotterdam
Mevrouw R. den Besten	PO-Raad
Mevrouw A. van Bodegom	Soma College
De heer P. Boekhoud	De Nieuwe Kans
Mevrouw T. Boes	Fundeon
De heer L. de Boom	Regionaal Expertisecentrum Noord Nederland - cluster 4
Mevrouw B. Brink	Fundeon
Mevrouw J.J.M. Cörvers	MBO Diensten
Mevrouw N. Daoudi	SWV Voortgezet Onderwijs 20.1
De heer W. Derksen	Fundeon
Mevrouw C. Dijkstra	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Mevrouw L. Elffers	Universiteit van Amsterdam
De heer H. Everhardt	Noorderpoort
Mevrouw O. van Griensven	Gemeente Rotterdam
Mevrouw R. Groenenberg	ECBO
De heer A.D. de Groot	Stichting Platforms VMBO
Mevrouw M.F.J. de Haan	MBO Raad
De heer J. Haga	Challenge Sports
Mevrouw M. Heimens Visser	Stichting Lezen & Schrijven
Mevrouw J. Hermanussen	ECBO
De heer P. van der Heijden	Friesland College
Mevrouw I. den Hollander	Centrum voor Innovatie van Opleidingen
De heer D. Huiberts	ROC van Amsterdam, Gooi en Vechtstreek
De heer A. van Iterson	GSG Het Segment
Mevrouw A. Jeurissen	SWV Voortgezet Onderwijs 20.1
De heer J. de Jong	Albeda College
De heer P. de Jong	Vereniging Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs
Mevrouw D. Kamps	Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw M. Klamer	Fundeon
De heer A. Koops	GSG Het Segment
De heer A. Kooyman	CVO Accent
Mevrouw M. Kroeze	ROC van Twente
De heer P. Lakens	Lentiz
Mevrouw N. Lebbink	Hegman Bouwpartners
De heer P. Nauta	Dockingacollege
De heer R. Peeters	Gemeente Almere
De heer J.J.G. van Petegem	Vereniging RVC-VO Landelijk
De heer H. Poels	Vereniging Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs
De heer R. Poortstra	SWV Amersfoort e.o.
Mevrouw K. Pijl	Wijkschool Charlois

Mevrouw J. Roelse	Schakenbosch College
De heer H. Roosenburg	Stichting Platforms VMBO
Mevrouw D. de Ruiter	Gemeente Rotterdam
De heer L.M. Rurup	SWV PO Zuid Kennemerland
Mevrouw E. Vis	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
De heer F. Voncken	Directie Voortijdig Schoolverlaten, OCW
De heer P. Wiese	Gemeente Rotterdam

Bijlage 1

Adviesvraag

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Onderwijsraad
Mevrouw prof. dr. G.T.M. ten Dam
Nassaulaan 6
2514 JS DEN HAAG

Themadirectie Jeugd, Onderwijs en Zorg
IPC 2450

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
J. Riphagen-Gietema

T +31 6 46 84 92 17
j.riphagen@minocw.nl

Onze referentie
547397

Uw referentie

Datum 29 OKT. 2013
Betreft Adviesaanvraag Onderwijs aan jongeren in een kwetsbare positie

Geachte mevrouw ten Dam,

Onderwijs en opleiding zijn tegenwoordig belangrijker geworden voor deelname in de maatschappij en op de arbeidsmarkt. Verschillen in opleidingsniveau zijn in de huidige kennismaatschappij dan ook nadrukkelijk aanwezig. Ondanks dat Nederland in internationaal opzicht goed scoort op het bieden van gelijke kansen in onderwijs en samenleving, bestaan er zorgen over de groeiende afstand tussen burgers met een verschillend opleidingsniveau.

In verschillende verkenningen en adviezen heeft de Onderwijsraad beschreven dat allerlei ontwikkelingen, waaronder globalisering en de technologische vooruitgang, ertoe leiden dat er hogere eisen worden gesteld op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Voor veel mensen zonder startkwalificatie (zonder diploma op mbo-2-niveau) is het moeilijk om aan deze eisen te voldoen.
Het gevaar bestaat dat de verschillen in de samenleving op basis van opleidingsniveau groter worden. Zonder startkwalificatie lopen mensen een grotere kans om onder de armoedegrens te komen, langdurig werkloos te worden, een langdurig beroep op de gezondheidszorg te doen en met criminaliteit in aanraking te komen. Daarnaast zijn er indicaties dat laag- en hoogopgeleiden ook in toenemende mate in gescheiden werelden leven. Deelname in vrijwilligerswerk, het verenigingsleven of de politiek blijkt steeds minder gebaseerd op de zuil of religieuze betrokkenheid, maar in toenemende mate gerelateerd aan het opleidingsniveau.

Goed initieel onderwijs is bij uitstek de manier om jongeren op elk niveau toe te rusten voor de samenleving en ieders talent tot ontwikkeling te brengen. Vanuit deze gedachte zou goed onderwijs aan jongeren in een kwetsbare positie moeten voorkomen dat mensen buiten de boot vallen. De raad benadrukte in dit kader reeds het fundamentele belang van het ontwikkelen van basisvaardigheden en het belang van burgerschapsvaardigheden, sociale vaardigheden en 'advanced skills'. Iedere jongere moet leren hoe hij/zij op een zinvolle wijze aan de kennismaatschappij kan deelnemen en zich kan blijven ontwikkelen. De school heeft hierin een bijzondere verantwoordelijkheid.

Pagina 1 van 2

Onze referentie
547397

Het aanleren van de benodigde vaardigheden is een grote uitdaging voor opleidingen als het praktijkonderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs, de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo, de middelbare beroepsopleidingen op niveau 1 en educatietrajecten voor (laaggeletterde) volwassenen. In verschillende onderwijsvormen wordt druk gezocht naar mogelijke invulling van deze uitdaging, in het bijzonder voor jongeren in een kwetsbare positie. Denk hierbij aan uitstroomprofielen in het voorgezet speciaal onderwijs, de entreeopleidingen in het mbo en pilots in het volwassenonderwijs om laaggeletterdheid structureel op te lossen. Ook wettelijk zijn scholen in het voortgezet onderwijs verplicht om er vanaf augustus 2014 voor te zorgen dat er voor elk kind dat extra ondersteuning nodig heeft, een passende plek is.

Dit brengt mij tot de volgende adviesvraag:
Hoe kan het onderwijs jongeren in een kwetsbare positie zo goed mogelijk voorbereiden op een zelfstandige en waardevolle plaats op arbeidsmarkt en in de samenleving?

Ik zie met belangstelling uit naar uw advies.

Met vriendelijke groet,

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker

Bijlage 2

Aantal leerlingen aan de basis van de beroepskolom

Tabel 2: Aantal leerlingen aan de basis van de beroepskolom

	2008	2012
Vso cluster 3	12.500	13.400
Vso cluster 4	17.000	21.100
Praktijkonderwijs	26.800	27.700
Vmbo bbl[66]	43.100	25.500
Vmbo kbl	51.300	50.500
Mbo 1[67]	18.700	19.100
Mbo 2	124.600	108.600

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013a

In 2008 bezocht iets meer dan 3% van het totaal aantal vo-leerlingen speciaal onderwijs cluster 3 en 4. In 2012 was dit bijna 4%. Voor het praktijkonderwijs was dat 2,4% van de vo-leerlingen en in 2012 3,0 %.[68] Het percentage van het totaal aantal mbo'ers dat mbo niveau 1 bezoekt schommelt rond de 4%; het percentage in mbo niveau 2 is echter gedaald, van 26% naar 22% in vier jaar tijd.

66 Vmbo alleen klas 3 en 4.

67 Bol en bbl.

68 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013a.

Bijlage 3

Doorstroomgegevens van leerlingen aan de basis van de beroepskolom

De doorstroomgegevens vanuit de verschillende opleidingen aan de basis van de beroepskolom zijn opgenomen in het onderstaande kader.

Doorstroom van leerlingen vanuit de basis van de beroepskolom

Steeds meer bekend over de plaatsbestendigheid van doorstroom uit het vso
Als gekeken wordt naar de uitstroom van het voortgezet speciaal onderwijs, dan blijkt dat ongeveer een derde van de leerlingen start met een opleiding in het middelbaar beroepsonderwijs (dit zijn voornamelijk leerlingen uit het speciaal onderwijs cluster 1, 2 en 4). Daarnaast komt ongeveer 17% terecht in een vorm van dagbesteding (dit zijn voornamelijk de cluster 1- en 3-leerlingen). Een klein percentage leerlingen komt terecht op een reguliere of beschermde arbeidsplaats of een sociale werkvoorziening. Van ongeveer een derde van de leerlingen is onbekend naar welke plek zij zijn doorgestroomd. Sinds kort bekijkt de Inspectie ook de plaatsbestendigheid van de leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs. Eerste uitkomsten wijzen uit dat ongeveer 40% van de leerlingen na ruim een jaar nog steeds dezelfde opleiding volgt, een werkplek heeft of anderszins op dezelfde bestemming verblijft. 10% heeft een andere bestemming en van 40% van de leerlingen is het onbekend waar ze verblijven.

Grote verscheidenheid in de doorstroom vanuit het praktijkonderwijs
De doorstroom vanuit het praktijkonderwijs varieert van dagopvang en sociale werkvoorziening tot reguliere arbeid en doorstroom naar het middelbaar beroepsonderwijs. Over de laatste drie jaar geeft de uitstroom uit het praktijkonderwijs een stabiel beeld. In totaal stroomt 38% uit naar een arbeidsplek (met of zonder een opleidingsmogelijkheid). Gewone arbeidsplaatsen en gesubsidieerde arbeidsplaatsen komen even vaak voor. Slechts een klein deel komt terecht in een sociale werkvoorziening. Bijna de helft van de leerlingen uit het praktijkonderwijs stroomt door naar ander onderwijs, waarvan 17% doorstroomt naar een mbo 1- en 15% naar een mbo 2-opleiding.[69] Dit beeld wordt bevestigd in een studie naar de loopbanen van leerlingen in het praktijkonderwijs over een periode van zes jaar vanaf de start van de opleiding.[70] Wat opvalt is de hoge doorstroom vanuit het praktijkonderwijs naar het middelbaar beroepsonderwijs. Het is echter de vraag of deze doorstroom stand kan houden, nu de referentieniveaus voor taal en rekenen in het middelbaar beroepsonderwijs zijn ingevoerd en de drempelloze instroom in mbo 2-opleidingen verdwijnt.

Leerlingen uit het vmbo stromen door naar het mbo
Leerlingen uit de beroepsgerichte leerwegen in het vmbo stromen voornamelijk door naar de roc's.[71] Van de leerlingen uit de beroepsgerichte leerwegen stroomt ongeveer 95% door naar het mbo. Veel vmbo-leerlingen halen een diploma op een hoger mbo-niveau dan waarop ze zijn ingestroomd. Dit doet zich vooral voor bij de leerlingen uit de beroepsgerichte leerwegen. Ongeveer een derde van de leerlingen uit de basisberoepsgerichte leerweg haalt een diploma op niveau 3 of 4. Vanuit de kaderberoepsgerichte leerweg haalt 40% van de leerlingen een niveau 4-diploma.[72]

De arbeidspositie is de afgelopen jaren voor mbo'ers verslechterd
Gemiddeld stroomt de helft van de mbo'ers na de opleiding door naar vervolgonderwijs (55%). Leerlingen uit opleidingen niveau 2 stromen het vaakst door naar een vervolgopleiding. Gemiddeld is 3,2% van de gediplomeerde schoolverlaters van het mbo die zich op de arbeidsmarkt hebben aangeboden circa 1,5 jaar na het afronden van de opleiding werkloos. Het werkloosheidspercentage van starters op de arbeidsmarkt met een mbo-diploma verschilt sterk naar leerweg en niveau. Hoewel het gemiddelde werkloosheidspercentage onder starters van mbo-bol 5,3% bedraagt, is dit onder starters van mbo-bbl gemiddeld 1%. Naarmate het opleidingsniveau toeneemt, neemt het percentage af. Mbo niveau 1 kent het hoogste percentage van 16,4%. De arbeidspositie van mbo'ers is de afgelopen jaren verslechterd.[73]

69 Inspectie van het Onderwijs, 2013.
70 Regionale Verwijzingscommissies VO, 2013.
71 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012c.
72 Inspectie van het Onderwijs, 2013.
73 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2013.

Wat opvalt is dat de doorstroom vanuit het praktijkonderwijs naar het middelbaar beroepsonderwijs is gegroeid de afgelopen jaren. Hoewel het praktijkonderwijs bedoeld is als eindonderwijs en naar een plek op de arbeidsmarkt leidt, wordt het praktijkonderwijs benut als een opstap naar het middelbaar beroepsonderwijs met als perspectief het behalen van een startkwalificatie. Daarnaast valt op dat de doorstroom naar de arbeidsmarkt voor leerlingen met een diploma op mbo niveau 1 en 2 is verslechterd de afgelopen jaren. Deze trend hangt mede samen met de economische omstandigheden.

ONDERWIJS raad

Nassaulaan 6 - 2514 JS Den Haag
www.onderwijsraad.nl

Een startkwalificatie is van groot belang voor de zelfredzaamheid van jongeren. Door hogere eisen wordt het voor kwetsbare jongeren echter moeilijker om deze minimale basis te verwerven. Dit advies richt zich op de vraag hoe ook deze jongeren voorbereid kunnen worden op een zelfstandige en waardevolle positie op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Voor jongeren die niet in staat zijn een startkwalificatie te halen, pleit de raad voor een extra uitstroomprofiel in de entreeopleiding waarin leren op de werkplek centraal staat. Daarnaast pleit hij voor meer flexibiliteit in het stelsel, zodat alternatieve routes naar het diploma mogelijk zijn.